



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5216

Projet de loi sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Date de dépôt : 06-10-2003

Date de l'avis du Conseil d'État : 25-10-2005

Liste des documents

| Date | Description | Nom du document | Page |
|-------------|--|-------------------------|-------------|
| 26-07-2006 | Résumé du dossier | Résumé | <u>3</u> |
| 06-10-2003 | Déposé | 5216/00 | <u>7</u> |
| 31-10-2003 | 1) Avis de l'Union luxembourgeoise des Consommateurs (31.10.2003) 2) Avis du SYVICOL Dépêche du Président du SYVICOL au Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement (26.1.2004)<br [...] | 5216/06 | <u>54</u> |
| 06-11-2003 | 1) Dépêche du Procureur Général d'Etat au Ministre de la Justice (31.3.2005) 2) Avis de la Justice de Paix de Luxembourg (6.11.2003) 3) Avis de la Justice de Paix de et à Esch-sur-Alzette (30. [...] | 5216/07 | <u>63</u> |
| 03-12-2003 | Avis de la Chambre des Employés privés (3.12.2003) | 5216/01 | <u>87</u> |
| 27-01-2004 | Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (27.1.2004) | 5216/02 | <u>103</u> |
| 13-02-2004 | Avis de la Chambre de Travail (13.2.2004) | 5216/03 | <u>110</u> |
| 22-03-2004 | Avis de la Chambre des Métiers (22.3.2004) | 5216/04 | <u>115</u> |
| 22-07-2004 | Avis de la Chambre de Commerce (22.7.2004) | 5216/05 | <u>134</u> |
| 25-10-2005 | Avis du Conseil d'Etat (25.10.2005) | 5216/08 | <u>143</u> |
| 20-01-2006 | Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement | 5216/09 | <u>156</u> |
| 20-06-2006 | Avis complémentaire du Conseil d'Etat (20.6.2006) | 5216/10 | <u>184</u> |
| 05-07-2006 | Rapport de commission(s) : Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement Rapporteur(s) : | 5216/11 | <u>189</u> |
| 14-07-2006 | Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (14-07-2006) Evacué par dispense du second vote (14-07-2006) | 5216/12 | <u>220</u> |
| 12-07-2006 | Bail à usage d'habitation | Document écrit de dépôt | <u>223</u> |
| 31-12-2006 | Publié au Mémorial A n°175 en page 3150 | 5216 | <u>225</u> |

Résumé

N° 5216

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

Projet de loi

**sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du
Code civil**

* * *

L'objectif principal du projet consiste à rendre plus attractif l'investissement dans le logement locatif afin de parer à la pénurie de logements à louer, tout en continuant à assurer une protection indispensable à la partie économiquement la plus faible dans le contrat de bail, à savoir le locataire.

Le projet de loi sous rubrique changera essentiellement les dispositions suivantes :

Champ d'application de la loi

La loi doit s'appliquer exclusivement aux baux à usage d'habitation.

Abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après

La loi modifiée de 1955 fait une distinction entre les logements construits avant 1944, dont le loyer est en principe fixé de façon forfaitaire, et les logements construits après 1944, dont le loyer ne peut excéder 5% du capital investi.

Le projet de loi sous rubrique prévoit d'abandonner cette différenciation qui avait sa raison d'être dans le contexte de l'après-guerre, mais qui ne se justifie plus à notre époque.

Or, aujourd'hui, les loyers ne sont plus adaptés à la situation économique et sociale actuelle. En effet, des logements d'avant-guerre sont loués à des loyers exorbitants demandés par certains bailleurs et acceptés par les locataires faute d'alternatives, alors que d'autres restent inoccupés faute de rendement qui n'est pas en relation avec les inconvénients que peut apporter une location.

Autres modifications relatives à la fixation du loyer

a) Capital investi

Le principe de la fixation du loyer en fonction du capital investi est maintenu. Il est cependant précisé que le capital investi est déterminé en fonction de 3 éléments, à savoir le capital engagé dans la construction initiale du logement et de ses dépendances mis à la disposition du locataire dont le coût est établi au jour de leur achèvement, le capital engagé dans les travaux d'amélioration et le prix du terrain sur lequel l'immeuble est situé.

b) Adaptation des loyers

Le projet prévoit la faculté d'une adaptation des loyers tous les deux ans au lieu de trois.

Redéfinition de la notion de logements de luxe

Le critère retenu dans le projet de loi comprend deux variantes du critère coût; le loyer mensuel et le capital investi.

Professionnalisation des commissions de loyers

Actuellement, chaque commune doit avoir au moins une commission des loyers. Or, dans de nombreuses communes rurales, une commission des loyers ne se justifie pas.

Le projet de loi prévoit à cet effet que les communes de 6.000 habitants et plus doivent instituer une ou plusieurs commissions, alors que plusieurs communes de moins de 6.000 habitants auront en commun une commission.

Nouvelles dispositions concernant la prorogation du bail et le déguerpissement du locataire

a) Prorogation légale du bail

Le principe de la prorogation automatique du bail est maintenu, sauf en cas de besoin personnel du logement par le propriétaire, de non-respect par le locataire de ses obligations ou d'autres motifs graves et légitimes, le transfert de propriété étant exclu. Le besoin personnel du propriétaire est étendu à tous les membres de la famille et alliés jusqu'au 3^e degré inclus. Aussi, le projet étend à toute forme d'occupation pour besoin personnel l'interruption de la prorogation. Le propriétaire bailleur peut donc invoquer un besoin à usage professionnel.

b) Déguerpissement du locataire

La nouvelle procédure de déguerpissement est basée sur une idée du Conseil Economique et Social qui consiste à prévoir dans les cas de besoin personnel du logement par le propriétaire, un délai précis au terme duquel le propriétaire peut prendre usage de son logement. Aujourd'hui, cet usage est souvent largement repoussé par voie des recours judiciaires excessifs. En contrepartie, le locataire pourra profiter d'un délai de déguerpissement effectif pouvant aller jusqu'à 18 mois au maximum.

c) Demandes de sursis

La possibilité de demander des sursis en cas de condamnation à déguerpir a été maintenue dans le nouveau projet de loi. La pratique a cependant montré que des locataires peu soucieux ont utilisé abusivement toutes les voies de recours pour

solliciter des sursis à exécution. Il convient donc de refuser le sursis aux locataires de mauvaise foi qui utilisent toutes sortes de moyens dilatoires pour allonger le délai avant qu'il puisse être procédé au déguerpissement du locataire.

Il est maintenant expressément prévu dans la loi un délai après lequel toute demande en sursis ou en prorogation de sursis est irrecevable.

Autres modifications significatives

a) Extension du champ d'application de la garantie locative à toute créance qui peut naître du contrat de bail et obligation pour le propriétaire bailleur d'accepter une garantie locative sous forme de garantie bancaire.

b) En ce qui concerne les charges locatives, le projet prévoit la possibilité d'une adaptation du montant des acomptes en cours de bail.

c) Le projet prévoit une protection nouvelle en cas d'abandon du domicile par le locataire ou en cas de décès de celui-ci pour les personnes ayant partagé son domicile.

d) Missions incombant aux autorités communales

Le collège des bourgmestre et échevins doit obligatoirement donner son autorisation en cas de transformation par le propriétaire d'un logement d'habitation en bureaux ou locaux à usage commercial ou artisanal. Le projet de loi prévoit des sanctions en cas de contravention par le propriétaire.

Le projet prévoit également la possibilité pour la commune de demander auprès de leurs habitants des renseignements relatifs au loyer en vue de la création d'un cadastre des loyers (*Mietspiegel*) ainsi que des renseignements relatifs aux logements non-occupés.

5216/00

N° 5216

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

sur le bail à usage d'habitation principale

* * *

*(Dépôt: le 6.10.2003)***SOMMAIRE:**

| | <i>page</i> |
|--|-------------|
| 1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (26.9.2003) | 1 |
| 2) Exposé des motifs..... | 2 |
| 3) Commentaire des articles | 15 |
| 4) Texte du projet de loi | 33 |

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale.

Palais de Luxembourg, le 26 septembre 2003

*Le Ministre des Classes Moyennes,
du Tourisme et du Logement,*

Fernand BODEN

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

1. APERCU HISTORIQUE

Le Code civil, décrété et promulgué en 1803, contient un titre VIII intitulé „*Du contrat de louage*“ (articles 1708 à 1831) qui constitue toujours le droit commun en matière de bail à loyer. Les dispositions dudit titre règlent les droits et les devoirs tant du bailleur que du locataire. A part l'obligation pour un locataire de „*payer le prix du bail aux termes convenus*“, le Code civil ne contient aucune indication quant au loyer et notamment aucune indication quant à la fixation du loyer. En effet, ses rédacteurs étaient d'avis que le Code civil devait rester fidèle aux acquis de la Révolution et du libéralisme de l'époque et qu'il devait, par conséquent, abandonner la fixation des loyers à la libre volonté des parties contractantes.

Au cours du XXe siècle, les dispositions légales du Code civil relatives aux baux à loyer ont cependant reçu des tempéraments sous la pression de diverses situations dramatiques liées aux deux guerres mondiales.

Ainsi, les destructions des dites guerres provoquaient un manque de logements tel qu'il n'était plus possible de laisser les loyers s'établir librement par le seul jeu de l'offre et de la demande.

Pour faire face aux répercussions graves de ces événements sur la situation du logement au Grand-Duché, le législateur s'était décidé d'intervenir à plusieurs reprises pour réglementer temporairement la matière du bail à loyer, et ceci surtout par des mesures au niveau de la fixation du loyer. Parmi ces mesures, il convient de citer notamment:

- l'arrêté grand-ducal du 4 juin 1918 instituait des offices de conciliation pour les contestations entre bailleurs et locataires dont la mission principale consistait à trouver un règlement à l'amiable pour les difficultés surgissant à propos de la conclusion, de l'exécution, de la résiliation et du renouvellement des contrats de bail;
- l'arrêté grand-ducal du 13 juin 1919 portant institution de tribunaux arbitraux des loyers contenait une disposition prévoyant pour le locataire la possibilité de demander une réduction de loyer si celui-ci paraissait exorbitant, le loyer étant fixé selon les règles de l'équité; cet arrêté constituait, en matière de location de locaux d'habitation, la première atteinte au principe de la liberté des conventions;
- la loi du 29 mars 1920 limitait le prix des loyers à un montant de 6% de la valeur estimative de l'immeuble ou de la partie louée de l'immeuble augmentée de 40%; les objectifs de cette loi temporaire étaient d'empêcher que les locataires ne soient contraints, sans motifs graves, de déménager, de prévenir la hausse exagérée des loyers et de loger les familles expulsées;
- l'arrêté grand-ducal du 30 septembre 1939 portant institution de tribunaux arbitraux en matière de bail à loyer prévoyait notamment la réduction des loyers suivant les principes de l'équité en faveur de locataires malheureux et de bonne foi dont les revenus avaient subi „*une diminution notable à la suite de la guerre*“, ainsi que la faculté de la résiliation des baux devenus trop onéreux;
- l'arrêté grand-ducal du 10 janvier 1945 concernant la fixation des loyers déterminait le taux de conversion de la *Reichsmark* en francs luxembourgeois; il prévoyait également la remise en vigueur des réductions accordées par les tribunaux luxembourgeois sur le fondement de l'arrêté grand-ducal du 30 septembre 1939 et supprimées sous le régime de l'occupation;
- l'arrêté grand-ducal du 24 décembre 1945 stipulait que les loyers en vigueur au 1er janvier 1939 pouvaient être augmentés de 50%; parmi les raisons invoquées figuraient l'augmentation de l'indice des prix de 155% entre 1939 et fin 1945 (de 700 à 1.850) et l'augmentation des frais de réparation, d'entretien et des taxes de 2 à 300%;
- la loi du 21 mars 1947 concernant la fixation des loyers disposait que le loyer „*ne pourra dépasser celui en vigueur à la date du 1er janvier 1939 augmenté de 50%*“; une augmentation des loyers avait été notamment jugée nécessaire vu l'augmentation des frais de réparation, d'entretien, des taxes et surtout du nombre indice du coût de la vie; de plus, en 1946, le revenu des locataires était en moyenne 2,5 fois supérieur à celui d'avant-guerre; le Gouvernement et la Chambre des Députés avaient dès lors reconnu qu'il était équitable que les bailleurs eussent droit à une augmentation de leurs loyers; la disposition afférente ne s'appliquait cependant pas aux immeubles construits ou achevés postérieurement au 10 septembre 1944;

– la loi du 20 juillet 1950 avait notamment pour objet de modifier les dispositions de l'arrêté grand-ducal du 30 septembre 1939 et de la loi du 21 mars 1947; les loyers pouvaient être augmentés de 100% par rapport aux loyers en vigueur au 1er janvier 1939; de même, si l'équité et la situation respective des parties le justifiaient, le tribunal arbitral des loyers pouvait, à la requête du bailleur, autoriser une augmentation du loyer qui ne pouvait cependant pas être supérieure à 150% pour les baux privés; la liberté contractuelle pour la fixation des loyers des immeubles achevés ou construits depuis le 10 septembre 1944 restait maintenue.

En examinant les dispositions des textes légaux qui précèdent, on constate l'absence de détermination chiffrée du montant du loyer à payer par le locataire dans les textes antérieurs à la loi du 14 février 1955. En effet, avant cette loi, il existait au Grand-Duché deux systèmes de détermination des loyers, l'un consistant à fixer le montant du loyer d'après les principes de l'équité (p. ex. les arrêtés grand-ducaux des 13 juin 1919 et 30 septembre 1939), l'autre consistant à limiter les augmentations de loyer à un certain pourcentage par rapport au montant du loyer payable à une année de référence (p. ex. les lois du 21 mars 1947 et du 20 juillet 1950).

La loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer introduit un nouveau système, celui de la valeur locative de l'immeuble.

En effet, pour la fixation des loyers, cette loi distingue entre les constructions achevées avant le 10 septembre 1944, dont les loyers sont fixés forfaitairement, et celles achevées après cette date, lesquelles ne peuvent rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant l'intérêt normal du capital investi dans l'immeuble.

La loi de 1955 devait, dans l'esprit de ses auteurs, seulement instaurer un régime temporaire. Ce régime était rendu nécessaire par la crise aiguë du logement et par la situation économique d'après-guerre.

La différenciation entre immeubles dont la construction a été achevée avant le 10 septembre 1944 et ceux dont la construction était achevée après cette date est l'idée maîtresse de la loi du 14 février 1955. La date limite retenue par le législateur en 1955 était le 10 septembre 1944, c'est-à-dire la date officielle de la libération du Grand-Duché.

Pour les immeubles à usage d'habitation dont la construction était achevée avant le 10 septembre 1944 (encore appelés „*logements d'avant-guerre*“), l'article 1er de la loi règle la fixation des loyers sur une base forfaitaire.

La loi de 1955 fixe pour ces logements le loyer dû par pièce et par mois, en tenant compte de trois critères pour le fixer, à savoir: la dimension de référence des pièces, la situation géographique de l'immeuble et le confort. Elle prend comme base de calcul du loyer la pièce habitable, qui doit contenir au moins 9 m² et atteindre une hauteur minimale de 2,40 m. Si une pièce ne répond pas à ces normes, son loyer est réduit en proportion de sa taille. Parmi les pièces habitables au sens de la loi comptent également les cuisines et les mansardes. Pour chaque pièce, on peut demander un loyer compris entre une fourchette déterminée à la fois par la situation géographique et par le confort général du logement. En ce qui concerne la situation géographique de l'immeuble, il y a lieu de distinguer entre, d'une part, la Ville de Luxembourg et les „*communes et localités qui seront désignées par arrêté du Ministre de l'Intérieur sur avis du collège des bourgmestre et échevins*“, et, d'autre part, toutes les autres communes. Pour les premières, le loyer est de 250 à 600, de 600 à 1.000 et de 1.000 à 1.500 francs, selon que le logement est sans confort, avec confort réduit ou doté de confort moderne. Pour les autres communes, le loyer est, depuis la loi du 27 août 1987, respectivement de 200 à 500, de 500 à 900 et de 900 à 1.500 francs. Les dépendances des logements telles que jardins, pelouses, greniers, caves, etc., entrent en compte pour l'appréciation du degré de confort.

Même si depuis le début des années '70, il était question de réformer la législation en matière de bail à loyer en profondeur, ce qui avait d'ailleurs provoqué de nombreuses initiatives législatives tendant à modifier la loi de 1955 (doc. parl. No 1563, 2663, 2698, 2716; 2961⁵, p. 3), il a fallu attendre jusqu'en 1987 avant qu'une modification profonde de la législation du bail à loyer ne voie le jour.

Depuis la loi du 27 août 1987, l'article 1er, alinéa final de la loi de 1955 prévoit que les loyers des immeubles dont la construction était achevée avant le 10 septembre 1944 „*feront*“ l'objet d'adaptations à la situation économique et sociale, par règlement grand-ducal, après consultation du Conseil Economique et Social, tous les trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Les loyers ne valent donc en

principe que pour trois ans. Les montants susmentionnés n'ont cependant pas été adaptés depuis 1987, un avis circonstancié du Conseil Economique et Social sur la situation des loyers étant en élaboration.

Pour les immeubles à usage d'habitation dont la construction a été achevée après le 10 septembre 1944 (encore appelés „logements d'après-guerre“), le législateur avait prévu en 1955 qu'un tel logement ne pouvait rapporter au bailleur qu'un revenu annuel ne dépassant pas „l'intérêt normal du capital investi dans l'immeuble et les frais d'entretien et autres qui sont à sa charge“. L'arrêté grand-ducal du 16 février 1955 avait fixé le taux de l'intérêt normal du capital investi à 5%. Ce taux de 5% a été intégré *expressis verbis* dans la loi de 1955 par la loi du 27 août 1987.

Depuis la réforme de 1987, les immeubles achevés avant le 10 septembre 1944, mais ayant fait ultérieurement l'objet de transformations substantielles en vue de l'amélioration du confort, sont également soumis au régime des logements d'après-guerre. La loi de 1987 a modifié les dispositions relatives à la fixation du loyer en prévoyant la réévaluation du capital investi. Elle a ainsi remédié à une des grandes critiques formulées à l'encontre de la loi de 1955, à qui on reprochait d'immobiliser le capital investi à sa valeur historique et de ne pas tenir compte des changements de valeurs intervenus depuis lors.

*

2. UNE REVISION JUGEE NECESSAIRE

2.1. Les critiques principales du système actuel

La législation luxembourgeoise en matière de bail à loyer est, mise à part la modification de 1987, restée pratiquement inchangée depuis la loi du 14 février 1955. Les dispositions contenues dans cette loi constituent à leur tour un texte coordonné des dispositions législatives et réglementaires antérieurement en vigueur.

Ce constat ne saurait toutefois amener à la conclusion que les dispositions légales auraient fonctionné à la satisfaction des locataires et des bailleurs au cours des dernières décennies.

La réforme introduite par la loi du 27 août 1987, qui fut à l'époque précédée d'un large débat public, n'a pas apporté un changement fondamental.

Les dispositions législatives en vigueur sont aujourd'hui critiquées sur plusieurs plans:

- les locataires et leurs porte-paroles constatent que la loi n'a pas permis de freiner la hausse des loyers et n'a pas résolu le problème de la pénurie des logements;
- les propriétaires-bailleurs dénoncent essentiellement les dispositions légales jugées trop unilatérales qui empêchent le bailleur à résilier un bail arrivé à son terme; d'après les propriétaires-bailleurs, la loi serait encore injuste dans la mesure où les seuils légaux prévus dans les articles 1 et 2 de la loi empêcheraient l'adaptation du loyer aux conditions du marché; l'investissement de fonds privés dans la pierre serait ainsi découragé, ce qui aurait pour effet, dans une situation de forte pression démographique, de détourner les capitaux vers d'autres formes d'investissement et de créer ainsi une pénurie de logements, et notamment une pénurie de logements locatifs.

Il est indéniable que les dispositions législatives en vigueur ne tiennent plus compte de la situation économique et sociale de ce début du XXI^e siècle.

La loi du 14 février 1955, votée dans l'état d'esprit de l'époque, reposait sur l'idée que le problème de la pénurie des logements pouvait être résolu par des interventions autoritaires sur les loyers et par des mesures de contraintes sévères, telle que la réquisition d'immeubles inoccupés.

L'impression largement partagée dans le public est que la loi est souvent restée inappliquée et inapplicable.

2.2. La politique récente en matière de bail à loyer

L'une des fonctions essentielles de tout gouvernement est de promouvoir le bien-être économique et social de la population.

Par conséquent, les gouvernements doivent en permanence réexaminer leurs propres législations en supprimant les mesures qui sont devenues un obstacle à la réalisation de ce bien-être économique et social qu'elles sont censées assurer avec efficacité et efficacité.

Au Grand-Duché, pays connaissant un des niveaux de vie les plus élevés du monde et profitant depuis beaucoup d'années d'un boom économique indéniable, on a assisté vers la fin des années '80 à un manque de logements qui est allé de pair avec une augmentation des prix de construction dans le domaine de l'habitat.

Pour redresser la situation, le Gouvernement issu des élections législatives de 1989 a décidé de créer le Ministère du Logement et de l'Urbanisme. Parmi les attributions dudit Ministère se trouve depuis cette date la législation sur le bail à loyer.

Lors de la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1989, le Gouvernement s'est formellement engagé à combattre la pénurie du logement par une politique active du logement. A côté de la création d'un nouveau ministère s'occupant des problèmes du logement et de l'urbanisme, les mesures consistaient surtout à faciliter l'accès des familles à la propriété d'un logement répondant aux besoins de la communauté familiale et à aider les personnes spécialement défavorisées à disposer d'un logement adéquat. La rubrique relative à la politique du logement de ladite déclaration ne prévoyait aucune mesure éventuelle à concrétiser en matière de bail à loyer.

Néanmoins, le Gouvernement a, en date du 5 janvier 1990, arrêté les orientations générales sur la politique du logement sur base d'une proposition élaborée par le Ministre du Logement et de l'Urbanisme. Parmi les mesures proposées figuraient le rejet d'un complément de loyer généralisé, la redéfinition de la notion de logements de qualité supérieure ainsi que des mesures fiscales visant à améliorer la rentabilité de l'investissement privé dans le logement locatif. Lors de la définition de la politique gouvernementale du logement du 28 avril 1990, il fut ainsi retenu que le Gouvernement, conscient du rôle déterminant revenant au critère de la rentabilité, ne s'opposerait pas à une adaptation limitée de la loi sur les baux à loyer, vu que les modifications de la législation sur le bail à loyer du 27 août 1987 n'avaient pas été de nature à apporter une quelconque détente sur le marché immobilier et que les dispositions de la loi risquaient d'être mises en échec par les lois du marché aussi longtemps que l'offre ne serait en mesure de satisfaire à la demande. Malgré ce constat, aucune modification de la législation sur les baux à loyer n'a été entreprise par la suite pour améliorer le rendement de l'investissement privé dans le secteur du logement locatif.

La déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994 ne contenait aucune remarque à ce sujet. Par contre, conformément aux termes de cette déclaration gouvernementale, le Gouvernement a introduit une nouvelle méthode de calcul pour la fixation du loyer des logements locatifs subventionnés, basé sur le revenu disponible par unité de consommation. Tous les loyers des logements appartenant à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes sont dorénavant soumis aux dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et non plus aux premiers articles de la loi modifiée du 14 février 1955. Il est vrai que la loi du 8 novembre 2002 a introduit une exception à ce sujet en prévoyant que certains logements, en raison de leur qualité et/ou localisation exceptionnelles, peuvent être soumis à la législation sur le bail à loyer, et ceci jusqu'à concurrence de 25% des logements du parc locatif de certains promoteurs publics. Par cette mesure, le législateur entend également favoriser la mixité sociale dans le secteur locatif.

„*Wunnen ass e Menscherecht*“ est une revendication qui ne cesse de circuler depuis longtemps au Grand-Duché. Il semble évident que tout citoyen doit pouvoir habiter un logement décent répondant aux normes de qualité généralement admises. Ainsi, le Premier Ministre a, lors de son discours sur l'état de la nation prononcé le 10 mai 2000 à la Chambre des Députés, réaffirmé que le logement est un droit pour chaque citoyen et que, compte tenu de l'évolution actuelle de notre population et de la demande de nouvelles habitations, le Gouvernement entend développer ses efforts dans le domaine de la construction d'habitations familiales.

Il n'y a pas de doute que l'augmentation importante de la population ainsi que les changements dans les structures sociodémographiques de la population (p. ex. augmentation des personnes vivant seules) engendrent de nos jours une demande de logements de plus en plus forte, à laquelle le marché actuel du logement ne semble guère pouvoir répondre d'une manière adéquate.

Face à ce constat et compte tenu du fait que les importants investissements publics dans le logement ne suffisent pas pour combler les déficits actuels en la matière, il est évident qu'une politique du logement ne doit pas se limiter à favoriser principalement voire exclusivement l'accès à la propriété et le subventionnement des promoteurs pour la mise à disposition de logements à coût modéré, mais elle doit également stimuler les investissements privés dans le secteur du logement locatif. Dans sa déclaration du 12 août 1999, le Gouvernement a affirmé sa volonté de stimuler l'assainissement des logements loca-

tifs en modifiant la loi sur les baux à loyer, et notamment en abandonnant la différenciation entre les immeubles construits avant le 1er septembre 1944 et ceux érigés après cette date.

En adoptant le programme d'action „Logement“, tel qu'il fut présenté en décembre 2001 par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, le Gouvernement a réservé une suite concrète aux mesures annoncées dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999. La mise en œuvre de ce programme, prévoyant toute une palette de mesures se traduisant par 29 actions différentes, a été depuis lors au centre des préoccupations du département du logement. Une des mesures retenues pour promouvoir le logement locatif consiste à modifier la législation sur les baux à loyer sur plusieurs points importants: abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après cette date, introduction du principe de l'adaptation annuelle du loyer, redéfinition de la notion de logements de qualité supérieure et de celle du capital investi. En ce qui concerne le taux de rendement du capital investi, il a été proposé de maintenir le taux légal à 5%.

L'importance d'une réforme de la loi sur le bail à loyer, et notamment de l'abandon de la différenciation entre les logements construits avant et après 1944, fut encore une fois soulignée par le Premier Ministre lors de son discours sur l'état de la nation prononcé le 7 mai 2002 à la Chambre des Députés et dans le rapport du 25 février 2003 de la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement de la Chambre des Députés relatif au débat d'orientation sur la politique du logement à la Chambre des Députés.

Lors de ce débat d'orientation, qui a eu lieu le 19 mars 2003, les acteurs politiques se sont prononcés pour une modification profonde et une refonte du texte actuel de la loi sur le bail à loyer en essayant de tenir compte des intérêts légitimes de tous les acteurs concernés, sans cependant perdre de vue la nécessité d'assurer la protection du citoyen économiquement faible. A cette occasion, la Chambre des Députés a adopté une motion invitant le Gouvernement à réformer la législation sur le bail à loyer, dans le but d'encourager l'investissement dans le logement locatif, dans le sens suivant: abandon de la différenciation entre logements construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après, en prévoyant une adaptation progressive des loyers pour les contrats en cours; maintien du taux de rendement à 5% du capital réellement investi, tout en tenant compte du degré de vétusté de l'immeuble; ramener le délai d'adaptation des loyers de 3 à 2 ans, raccourcir les délais dans lesquels un locataire doit, dans des cas bien déterminés, libérer un logement; établissement d'une définition d'un logement de luxe qui prend en considération le critère du capital investi par m² de surface habitable; réforme des commissions des loyers dans le sens d'une plus grande professionnalisation.

Le présent projet de loi a ainsi pour objet de mettre en œuvre la prédite modification et refonte tant attendue de la loi modifiée du 14 février 1955 sur les baux à loyer.

2.3. Les modifications principales apportées à la législation actuelle en matière du bail à loyer

Le présent projet de loi changera essentiellement les dispositions suivantes:

- *Abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après*

Pour comprendre le choix opéré par le législateur en 1955 pour une différenciation entre les logements d'avant-guerre et ceux d'après-guerre, il faut se référer à la loi du 21 mars 1947 concernant la fixation des loyers, laquelle prévoyait déjà la différenciation entre deux catégories d'immeubles pour la fixation du loyer. La date limite utilisée était la même que celle retenue par le législateur en 1955, à savoir la date du 10 septembre 1944.

Le législateur de 1947 avait cru utile d'exclure les immeubles construits ou achevés postérieurement au 10 septembre 1944 du champ d'application des dispositions relatives à la fixation des loyers des logements construits avant 1944. Cette exception avait été admise dans le but de ne pas entraver la construction de maisons nouvelles dans l'après-guerre. Le Conseil d'Etat avait justifié cette exception avec le prix de revient très élevé de ces immeubles. La faveur de la liberté contractuelle concédée à ces immeubles avait incité à la construction d'un certain nombre de maisons de rapport, ce qui avait contribué dans une large mesure à atténuer la pénurie de logements à l'époque. La section centrale de la Chambre des Députés s'était dès lors prononcée pour le maintien de ladite faveur lors de la modification de la loi du 21 mars 1947.

Une modification de la loi de 1947 était cependant devenue nécessaire compte tenu du fait que le loyer légal y fixé n'était plus en rapport ni avec les charges à supporter par les propriétaires, ni avec

l'augmentation des revenus des locataires. En effet, la loi de 1947 avait limité le loyer au montant du loyer en vigueur à la date du 1er janvier 1939 augmenté de 50%. Compte tenu de la dévaluation du franc, l'augmentation n'avait été en réalité que de 20%. Le coût des réparations était en 1949 au moins le quadruple de ce qu'il avait été avant la Deuxième Guerre Mondiale. Beaucoup de propriétaires avaient alors préféré occuper eux-mêmes les chambres qu'ils avaient précédemment louées à des tiers ou transformer les logements devenus vacants en chambres pour touristes afin de pouvoir retirer un revenu supérieur au loyer légal. La loi du 20 juillet 1950 a ainsi fixé le taux maximal du loyer à celui en vigueur au 1er janvier 1939 augmenté de 100%.

Toutefois, le législateur de 1955 a voulu enlever aux propriétaires de logements achevés après le 10 septembre 1944 la possibilité de s'enrichir injustement aux dépens de leurs locataires, comme il avait pu le constater en hiver 1953, tout en prenant soin de leur assurer le revenu qu'ils étaient en droit de toucher pour leurs investissements. Comme ces logements n'étaient pas soumis à la limitation légale, certains propriétaires avaient exigé des augmentations exagérées après l'automne 1952.

Dans le but d'enrayer ces hausses injustifiées des loyers d'après-guerre et de mettre fin aux spéculations effrénées de l'après-guerre, le Gouvernement du début des années '50 avait pris la décision de réglementer le loyer de tous les immeubles à usage d'habitation quelle que soit la date de leur construction.

Mais le Gouvernement de l'époque était également conscient de la nécessité d'une nouvelle base de fixation des loyers pour d'autres raisons. En effet, entre 1949 et 1953, la moyenne du nombre-indice officiel est passé d'environ 103 à 122,75 points. Le coût de la vie avait donc subi une augmentation de près de 20%, ce qui avait eu comme conséquence que les salaires et traitements avaient augmenté dans la même proportion. Le loyer des immeubles restait toutefois encore limité au double du loyer d'avant-guerre.

De plus, le loyer légal fixé par la loi de 1950 était non seulement considéré comme insuffisant par les bailleurs, mais également par beaucoup de locataires, ce qui expliquait que finalement les logements disponibles étaient loués à des prix excessifs. Même si la loi autorisait les locataires à demander la fixation du loyer devant le tribunal arbitral, la pratique avait démontré que beaucoup de locataires, craignant à tort les lenteurs et les frais d'une instance judiciaire, préféraient continuer de payer un loyer dépassant souvent leurs moyens.

En distinguant entre deux grandes catégories d'immeubles, à savoir les logements d'avant-guerre et ceux d'après-guerre, le législateur de 1955 a cru créer un système tenant raisonnablement compte des intérêts des propriétaires et des locataires et étant de nature à permettre aux parties de faire fixer la valeur locative d'un logement, sans devoir intenter à cette fin une action en justice. Ainsi, d'un côté, le nouveau système a permis d'adapter les loyers d'avant-guerre aux réalités économiques de l'époque, et, d'un autre côté, il a permis de réduire les loyers parfois excessifs des nouvelles constructions.

Par la suite, le maintien de la différenciation a été notamment argumenté par l'arrivée des fonctionnaires européens qui avaient fait bondir à la hausse les loyers des maisons nouvellement construites. On s'était rendu compte que pour les maisons de construction récente, on ne pouvait pas imposer les taux prévus par l'article 1er de la loi de 1955, sinon on aurait souvent rendu impossible la location à rendement normal. C'est la raison pour laquelle on a lié le loyer au capital investi.

Quelques années après l'entrée en vigueur de la loi de 1955, on a constaté que le loyer des logements d'avant-guerre ne tenait déjà plus compte de la valeur réelle de l'argent calculé d'après l'indice en vigueur à l'époque.

En présence d'un loyer nullement adapté à la situation économique et sociale, beaucoup de propriétaires de logements anciens étaient dès lors découragés de prendre des mesures d'amélioration et même d'effectuer l'entretien normal, étant donné qu'il était impossible, sans le bon vouloir et la compréhension de leurs locataires, de récupérer l'investissement par un loyer approprié. La conséquence en était une dégradation progressive d'une partie du parc immobilier du Grand-Duché. Face à cette situation, certains propriétaires avaient alors décidé de vendre leurs logements anciens ou de les convertir en locaux à usage commercial ou industriel pour lesquels les dispositions légales sur la fixation des loyers n'étaient pas applicables.

Dans beaucoup de cas, les locataires et propriétaires ont passé même outre les dispositions légales en fixant un loyer en fonction de l'offre et de la demande en ce qui concerne les différents types de logements et en fonction de la situation géographique de chaque immeuble. La réalité montre ainsi que la protection du locataire est très aléatoire.

On a dû attendre plus de trente-deux ans avant qu'une loi ne modifie les montants retenus pour la fixation des loyers de logements d'avant-guerre. Mais même après l'entrée en vigueur de la loi du 27 août 1987, les loyers maxima y fixés ne correspondaient déjà plus à la nouvelle situation économique et sociale.

En effet, en 1987, les montants fixés dans la loi de 1955 ont été multipliés en moyenne par trois pour les logements d'avant-guerre. En appliquant la loi à la lettre, un loyer ne dépassant pas 1.500 francs par pièce et par mois peut être demandé par le bailleur d'un appartement d'avant-guerre situé sur le territoire de la Ville de Luxembourg et disposant d'un confort moderne au sens de la loi (chauffage, eau chaude et salle de bains). Or, très rares sont les loyers demandés pour de tels appartements dans la capitale ou dans d'autres villes du pays et qui se situent autour de ce montant. De plus, certains bailleurs, conscients de la pénurie de logements sévissant dans le pays après la réforme de 1987, n'ont pas respecté les dispositions légales et ont exigé des prix exorbitants aux locataires, qui les ont acceptés faute d'alternatives.

Même des logements ne répondant nullement aux normes de sécurité et de salubrité ont été loués par des bailleurs peu scrupuleux, encore appelés „*marchands de sommeil*“, à des prix excessifs, et notamment à des travailleurs étrangers. Les locataires qui connaissent de telles injustices les acceptent, car souvent ils ne connaissent pas leurs droits et leurs moyens de recours ou renoncent à les faire valoir par crainte de perdre leur logement.

Les critiques ne s'arrêtent pas là. D'après la loi et la jurisprudence, le propriétaire d'un immeuble d'avant-guerre a la charge de prouver des investissements importants dans son immeuble pour pouvoir se soustraire à l'évaluation forfaitaire de l'article 1er de la loi de 1955. En effet, la loi du 27 août 1987 portant réforme de la législation sur les baux à loyer, tout en maintenant la différenciation entre logements d'avant-guerre et ceux d'après-guerre, a prévu que le loyer des logements d'avant-guerre ayant fait l'objet d'une rénovation complète, comportant des transformations telles que l'immeuble puisse être assimilé à une construction neuve, n'est plus calculé forfaitairement, mais sur base du capital investi, c'est-à-dire sur la même base que les logements d'après-guerre. On a ainsi voulu ne pas léser les propriétaires ayant investi des sommes considérables pour la préservation de leurs logements d'avant-guerre.

Or, le législateur de 1987 n'a pas donné de définition précise de ce qu'il faut entendre par „*transformations substantielles en vue de l'amélioration du confort*“ prévues par l'article 2, point a) de la loi. Le commentaire des articles les définit comme „*rénovation complète comportant des transformations telles que l'immeuble peut être assimilé à une construction neuve*“ (doc. parl. No 2961, p. 6). La Commission spéciale de la Chambre des Députés estime qu'on „*pourrait*“ s'inspirer du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui précise dans son article 16, alinéa 2, que sont considérés comme substantiels les travaux concernant le gros œuvre du bâtiment, la réfection des éléments d'équipement et dont l'investissement représente au moins 50% du prix d'acquisition (doc. parl. No 2961⁵, p. 6).

Au cours des discussions parlementaires, il a déjà été dit que la notion vague et imprécise de transformation „*substantielle*“ soulèverait des difficultés d'appréciation et qu'il appartiendrait aux commissions des loyers et aux tribunaux de décider, au vu des éléments de fait de chaque espèce, sans devoir obligatoirement tenir compte de toutes les conditions énoncées dans le texte précité. Il semble néanmoins qu'en pratique, il n'est pas facile de trancher si un logement d'avant-guerre amélioré rentre dans l'une ou l'autre des deux catégories.

De même, il n'est pas aisé de déterminer ce qu'il faut entendre aujourd'hui par la notion de „*confort*“, surtout dans l'approche d'une redéfinition de la notion de logement de luxe. Dans un avis du 21 février 1984, le Conseil d'Etat a même exigé l'abandon de la notion de degré de confort. Lors des travaux préparatoires de la loi de 1955, le Ministre de l'Intérieur de l'époque a dû admettre que le confort est une chose très relative, variable d'époque en époque et de pays en pays et qui ne saurait trouver une définition généralement et strictement admise. Malgré les critiques du Conseil d'Etat, les trois catégories de confort (sans confort, confort réduit, confort moderne) ont été maintenues en 1987 sans prévoir des critères de définition en rapport avec l'état de confort d'un logement, conférant ainsi un large pouvoir d'appréciation aux organes chargés, le cas échéant, de la fixation des loyers (commissions locales des loyers, tribunaux).

A cet égard, il convient encore de noter qu'il existait en 1955 des logements sans le moindre confort. De tels logements n'existent pratiquement plus de nos jours. L'importance de la catégorie „*sans confort*“ ne revêt dès lors plus la même ampleur que celle qu'elle avait quarante ans plus tôt.

Ensuite, les loyers fixés par l'article 1er de la loi modifiée de 1955, c'est-à-dire ceux fixés pour les immeubles d'avant-guerre, avaient force de loi jusqu'au 1er septembre 1990. A cette échéance, un règlement grand-ducal pris sur avis du Conseil Economique et Social aurait dû les adapter à la situation économique et sociale et cette procédure aurait dû se répéter tous les trois ans.

Vu le constat que la majoration opérée en 1987 n'avait guère incité les propriétaires à engager des investissements de modernisation de leurs immeubles, le Conseil Economique et Social avait cependant, dans un avis du 12 juillet 1990, refusé de faire des propositions concrètes à ce sujet. Au lieu de donner un avis technique tel que prévu par la loi, le Conseil Economique et Social avait estimé qu'il n'était pas souhaitable de procéder à ladite adaptation, mais qu'il échoyait plutôt de trouver une solution cohérente à l'ensemble des problèmes posés en la matière. D'un point de vue formel, les loyers des immeubles d'avant-guerre auraient dû être adaptés. Cependant, aucune adaptation des loyers, conformément à l'article 1er de la loi modifiée de 1955, n'a vu le jour depuis la réforme de 1987.

Il se pose dès lors la question s'il y a lieu d'abandonner la prédite différenciation au profit d'un système uniforme de fixation des loyers des immeubles à usage d'habitation destinés à la location, quelle que soit leur date de construction.

L'abandon de la différenciation entre logements construits avant 1944 et ceux achevés après 1944 est en effet nécessaire, car les raisons qui ont justifié la distinction à l'époque ne sont pour la plupart plus données aujourd'hui. En effet, la prédite différenciation se justifiait à une époque où la guerre avait entraîné la destruction complète d'un grand nombre de constructions existantes et où il fallait non seulement protéger les locataires contre des hausses injustifiées du loyer, mais également encourager la construction de logements nouveaux pour maîtriser la pénurie de logements de l'après-guerre. Ainsi, d'un côté, le système avait permis d'adapter les loyers d'avant-guerre aux réalités économiques de l'époque, et, d'un autre côté, il avait permis de réduire les loyers parfois excessifs des immeubles construits dans l'après-guerre.

Or, depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, le Grand-Duché n'a plus connu de situation semblable. De plus, la protection du locataire que la loi a voulu instaurer est très aléatoire de nos jours. La plupart des logements d'avant-guerre sont loués pour des loyers qui ne correspondent nullement aux montants forfaitaires fixés par la loi. Si ces montants ne sont pas adaptés à la situation économique et sociale, les propriétaires n'ont aucun intérêt à offrir des logements anciens à la location. En l'absence d'un rendement adéquat, ils préféreront les affecter à d'autres fins.

Etant donné que tant les propriétaires de logements anciens que ceux de logements neufs ont un intérêt légitime à obtenir un rendement équitable en fonction des capitaux investis dans l'immobilier, il convient de préconiser l'abandon de la différenciation entre logements d'avant-guerre et ceux d'après-guerre au profit d'un système uniforme de fixation des loyers pour les logements de catégorie moyenne, quelle que soit leur date de construction, en fonction d'une valeur de référence comme le capital réellement investi, tenant compte de l'évolution du coût de la construction et de la dévaluation monétaire.

Même s'il est bien vrai que dans un tel système, les locataires de logements anciens auraient à payer un loyer plus élevé que sous le régime actuel, il convient néanmoins d'assurer aux propriétaires de tels logements un rendement équitable en fonction de leurs investissements dans l'immobilier. Ledit système uniforme permettra ainsi de mettre tous les bailleurs de logements de la catégorie moyenne sur un même pied d'égalité: tous pourront ainsi obtenir un loyer en fonction des capitaux réellement investis, ce qui stimulerait les investissements dans le secteur locatif, et notamment au niveau de la modernisation et de l'assainissement des logements anciens.

Il y a un large consensus sur la nécessité d'une réforme des règles de fixation du loyer des logements d'avant-guerre. Lors de la préparation du débat d'orientation sur la politique du logement du Gouvernement qui s'est tenu le 19 mars 2003, les organisations entendues lors de nombreuses réunions ont été presque unanimement d'accord pour supprimer la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après cette date.

Des dispositions transitoires sont cependant prévues afin de ne pas voir confrontés des locataires de logements d'avant-guerre du jour au lendemain à des augmentations sensibles de loyer.

- *Redéfinition de la notion de logements de luxe*

L'article 5 de la loi de 1955 précise que les „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“ ne sont pas soumis aux dispositions légales relatives à la fixation du loyer. Ces logements de qualité supérieure sont communément appelés logements de luxe ou de grand luxe.

Depuis 1955, aucune modification n'a été apportée à l'article correspondant. Le texte initial contenu dans cette loi est toujours d'application.

Par conséquent, aucune définition détaillée des logements de luxe n'est prévue dans la loi à ce jour et la jurisprudence a dû interpréter cette notion dans certains cas particuliers. Le tout est une question d'appréciation. Les juridictions saisies ont ainsi souvent dû recourir à une visite des lieux.

En l'absence d'une définition moderne de la notion de logements de luxe dans la loi et compte tenu des difficultés rencontrées dans la pratique, il y a un consensus sur la nécessité d'une redéfinition de la notion de logements de luxe.

Ainsi, l'exigence d'„au moins 7 pièces“ comme critère de classification devra être abandonnée. En effet, ce n'est pas nécessairement le nombre des pièces qui est décisif pour la détermination du niveau de qualité, mais plutôt l'équipement des diverses pièces, étant donné que de nos jours, il n'est pas exceptionnel qu'un simple studio soit équipé d'une façon luxueuse, alors qu'un appartement à grande surface pourrait se trouver dans un état plus modeste, voir délabré faute d'entretien. Dès lors, un certain nombre de logements avec moins de 7 pièces devraient être soumis à la loi du marché, alors que d'après leur conception, leur agencement, leur situation et leur valeur, elles ne justifient pas leur imputation au système de la fixation du loyer prévu par les articles 3 à 5 de la loi. Les critères à la base d'une redéfinition de la notion de logements de luxe devront donc être étendus à d'autres éléments que le nombre de pièces du logement.

Plusieurs critères peuvent entrer en ligne de compte pour la redéfinition de la notion de logements de luxe, dont:

- 1) le prix de construction

Selon ce critère, sont exclus du champ d'application des dispositions sur la fixation du loyer tous les immeubles dont le prix de construction par m² ou m³ – y compris le coût du terrain – dépasse certains seuils, ces seuils pouvant varier selon le type de logement (maison unifamiliale, appartements à une ou plusieurs pièces). Il faudrait alors fixer des seuils à revaloriser, soit annuellement, soit par une méthode de valorisation spécifique.

- 2) la qualité et les caractéristiques physiques du logement

Dans cette approche, sont exclus du champ d'application tous les logements qui répondent à un nombre de critères touchant tant aux dimensions physiques et à l'équipement des logements qu'aux qualités esthétiques et fonctionnelles ainsi qu'à leur situation et leur environnement.

Les critères pouvant être pris en considération dans l'appréciation peuvent être les suivants:

- la qualité et la quantité de l'équipement sanitaire, du chauffage, de la cuisine, des travaux artisanaux effectués à l'intérieur du logement, de l'isolation acoustique et thermique (fenêtres à double vitrage, épaisseur des murs extérieurs),
- l'usage d'un ascenseur,
- la présence d'un balcon d'une certaine dimension,
- la situation de l'immeuble dans un quartier agréable bien pourvu en services et en équipements collectifs,
- la présence de locaux séchoir et buanderie, poubelle, rangement vélos,
- des surfaces et volumes suffisants,
- des espaces pour le repos, le jeu, les activités de loisirs (piscine, parc, sauna),
- la ventilation, la climatisation,
- une bonne accessibilité du logement pour les occupants, fournisseurs et voitures de déménagement, avec possibilité de stationner (garage, parking),
- la possibilité de séparation et de jonction des pièces individuelles et des pièces communes,
- la proximité des équipements fonctionnels et socio-éducatifs,

- les qualités architecturales,
- l’installation d’un système d’alarme sophistiqué, protection contre l’intrusion,
- les derniers étages des immeubles à appartements (retrait, penthouse, duplex), etc.

Toutefois, étant donné qu’il s’agit de critères qualitatifs, l’application pratique du contrôle de ces critères est difficile.

Dans la plupart des cas, le respect des critères ne pourra être constaté qu’après l’achèvement de l’immeuble, alors que l’investisseur aimerait certainement disposer de garanties de loyer au début des travaux. Face à ce problème, un groupe de travail constitué à la fin des années ‘80 pour étudier les voies et moyens à mettre en œuvre pour augmenter à brève échéance l’offre de logements locatifs sur le territoire de la Ville de Luxembourg et des communes limitrophes avait proposé une procédure d’agrément en plusieurs étapes: ainsi, le promoteur pourrait demander un classement provisoire d’un immeuble à construire dans la catégorie des logements de luxe sur simple présentation d’un cahier des charges détaillé, ce classement ne devenant définitif qu’après un contrôle par des experts assermentés après l’achèvement des travaux. La mise en œuvre d’une telle procédure nécessiterait cependant un appareil administratif important, tout en n’offrant pas nécessairement les garanties voulues par le promoteur.

Pour résoudre les problèmes liés au contrôle desdits critères de qualité, un large pouvoir d’appréciation devrait dès lors revenir aux commissions des loyers et aux tribunaux.

3) la date de construction

L’application de ce critère veut que soient considérés comme logements de luxe tous les logements qui seront construits à partir d’une date à définir et pendant une période à définir.

Ces logements érigés pendant une période bien définie tomberaient ainsi pendant une période à déterminer (p. ex. entre 10 et 20 ans) sous les dispositions du droit commun des contrats énoncés dans le Code civil.

Ledit critère ne nécessiterait aucune procédure d’agrément préalable et offre au promoteur un certain degré de sécurité.

4) autres critères

A part ces trois grandes catégories de critères, il existe également d’autres critères pouvant, le cas échéant, être pris en compte pour la redéfinition de la notion des logements de luxe:

- l’absence de toute aide financière de l’Etat;
- le revenu élevé du propriétaire du logement, par exemple supérieur à cinq fois le montant brut du revenu minimum garanti;
- le prix du terrain par rapport à celui de la construction.

En appréciant les différents critères, on constate cependant qu’au niveau de l’application pratique, le contrôle de la plupart des critères pose problème.

Le groupe de travail chargé d’étudier les voies et moyens à mettre en œuvre pour augmenter à brève échéance l’offre de logements locatifs sur le territoire de la Ville de Luxembourg et des communes limitrophes avait critiqué à l’époque le critère du prix de la construction pour les deux raisons suivantes:

- l’application pratique de ce critère, en dépit de son apparente simplicité, revêtirait par définition une part d’arbitraire et constituerait un exercice d’autant plus délicat qu’un niveau trop élevé conduirait à des coûts de construction tels que l’adaptation de la législation n’intéressera plus qu’un nombre réduit d’investisseurs; le choix de seuils absolus poserait de surcroît le problème d’un indice de référence pouvant servir à leur réévaluation périodique;
- l’utilisation de ce critère amènerait inévitablement une hausse des prix de construction dans la mesure où tant l’entrepreneur que le promoteur auraient intérêt à atteindre ces seuils, la mise en compte de frais fictifs n’étant même pas à exclure; elle pénaliserait les promoteurs auxquels la compétence et le savoir-faire permettent de réaliser des logements de qualité à des prix inférieurs à ceux de leurs concurrents.

Cependant, face à ces objections, il convient de remarquer que le choix de seuils et d’un indice de référence pouvant servir à la réévaluation périodique du prix de construction pourrait être résolu par un groupe d’experts, travaillant sur la base de données statistiques (p. ex. indice approprié), fournies par le STATEC ou tout autre organisme spécialisé dans ce domaine.

De plus, une hausse des prix de construction du fait de l'application du prédit critère n'est pas certaine si le seuil „*luxe*“ a été consciencieusement choisi au préalable. Il est un fait qu'au Grand-Duché, les prix de construction augmentent d'une manière plus ou moins constante d'année en année. Le cas échéant, il peut être utile de comparer ces prix avec les prix de construction exigés pour des logements similaires dans les régions limitrophes pour voir si les prix au Grand-Duché sont exagérés ou non. Des mesures appropriées pourraient, le cas échéant, être prises par le Gouvernement pour éviter des abus. En principe, la concurrence dans le secteur de la construction est très rude, ce qui diminue le risque de prix de construction surhaussés.

Alors que l'adoption des critères prix et qualité ne conduit qu'à un aménagement de la loi sur les baux à loyer en ce qu'elle n'exclut du champ d'application de cette législation qu'une catégorie déterminée de logements, l'approche basée sur le critère de date de construction constitue une rupture avec la philosophie que sous-tend cette même législation.

Parfois, la solution de la libéralisation complète des loyers est même avancée.

Toute libération, même partielle, des loyers pourrait créer un impact psychologique favorable de nature à relancer l'investissement dans la construction. Cependant, contrairement à nos pays voisins, la surface de notre territoire national est très exiguë et le nombre de terrains à construire potentiels limité.

En libérant complètement les loyers par l'abrogation des dispositions légales sur la fixation des loyers, le marché aboutirait à un nombre croissant de logements nouveaux. Vu que les investisseurs potentiels recherchent avant tout un rendement maximal, il s'agirait principalement de logements à prix élevés et non pas de logements sociaux, ces derniers étant peu rentables. La suppression de toutes ces dispositions légales pourrait supprimer la barrière psychologique qui fait que beaucoup de personnes ne souhaitent pas investir dans le logement locatif, faute de rentabilité suffisante – argument surtout invoqué pendant les périodes où le taux d'intérêt est élevé. Cependant, aujourd'hui, le taux d'intérêt est à un niveau très bas.

D'un point de vue social, il faut admettre qu'une libéralisation totale des loyers n'est guère souhaitable, du moins aussi longtemps que le nombre de logements disponibles reste insuffisant pour satisfaire la demande. En effet, très vite on arriverait à des loyers inabordables pour certaines couches de la population.

Au Grand-Duché, on constate déjà que les plus démunis éprouvent beaucoup de difficultés à trouver un logement décent à un prix abordable. De plus, la demande de logements est poussée à la hausse par une population croissante ainsi que par des changements dans les structures sociodémographiques de la population résidente (nucléarisation de la cellule familiale, augmentation du nombre des personnes vivant seules, etc.). Cette situation conduira inévitablement vers un déséquilibre entre l'offre et la demande dans un avenir proche si le marché du logement ne suit pas la même évolution. Faute de moyens suffisants, certains seront obligés de recourir à des habitations non conformes à leurs besoins, voire de s'expatrier à l'étranger autour de la Grande Région.

Une libéralisation complète des loyers ne saurait dès lors actuellement apporter une solution efficace pour régler les problèmes en matière du bail à loyer et du logement en général au Grand-Duché.

Il incombera à la loi de fixer des loyers maxima à payer dans la mesure où les locataires ne pourront pas assumer les niveaux de loyers déterminés par la seule loi du marché. Elle aura l'obligation de protéger les personnes financièrement faibles et ce dans les limites où cette protection sera nécessaire. Par contre, une telle protection ne sera pas requise pour les logements de luxe, lesquels intéresseront principalement les personnes ayant des ressources financières suffisantes pour les acheter ou pour les louer.

Il convient non seulement de prévoir une définition claire et précise de la notion de logements de luxe – pour ainsi éviter des interprétations nombreuses de la loi par la jurisprudence –, mais également d'assurer dans la mesure du possible une application pratique facile du texte. Les critères qualitatifs les plus facilement vérifiables en pratique pour déterminer si un logement est à considérer comme un logement de luxe ou non, tout en évitant un recours trop fréquent à des expertises, sont dès lors à privilégier (p. ex. situation et surface (par pièce) du logement et du terrain, coût d'investissement moyen par m³ construit et/ou par m² de surface habitable).

Pour définir les logements de luxe, la présente loi retient deux variantes du critère coût. Sont dorénavant exclus du champ d'application des dispositions légales sur la fixation du loyer prévues par la loi:

- les logements dont le loyer mensuel est supérieur à un seuil lié à l'indice du coût de la vie (269 euros, valeur au nombre-indice 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948); ou
- les logements dont le capital investi dans la construction par m² de surface utile, respectivement de surface utile d'habitation, est supérieur à un montant lié à l'indice des prix de la construction; ce montant diffère suivant qu'il s'agit d'un logement soumis au statut de copropriété ou non.

La solution retenue présente l'avantage d'une application pratique facile du texte, sans recours obligatoire à un expert.

Dans son rapport du 25 février 2003 sur le débat d'orientation sur la politique du logement du Gouvernement, la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement avance également le capital investi par m² comme un critère à retenir pour la définition d'un logement de luxe.

Il est cependant évident qu'un logement de luxe ne saurait raisonnablement se définir par le seul critère du coût du loyer ou du prix de construction du logement. Un tel logement doit également disposer d'un certain confort moderne et non standard, étant donné qu'il s'adresse à une clientèle fortunée, exigeant un certain confort dépassant le nécessaire et l'utile. Des critères qualitatifs devront donc nécessairement jouer pour que la définition de la notion de logements de luxe réponde aux exigences actuelles. Un large pouvoir d'appréciation revient à cet effet aux commissions des loyers et aux tribunaux.

- *Professionnalisation des commissions des loyers*

Les commissions des loyers ont été instituées par la loi du 14 février 1955, même si l'idée précurseur se retrouve déjà dans un projet gouvernemental du 13 juillet 1946 sous forme d'une commission communale de taxation.

La commission des loyers n'est pas une instance juridictionnelle, mais une instance de conciliation.

Elle présente une grande utilité pratique car beaucoup de litiges se terminent par des arrangements au lieu de faire l'objet d'un procès en justice. L'institution des commissions des loyers a ainsi eu comme effet de décharger les tribunaux de bon nombre d'affaires et leur maintien se justifie donc amplement.

Il a paru utile de réformer et de regrouper les commissions pour assurer un fonctionnement plus professionnel.

En effet, il s'est révélé que dans de nombreuses communes rurales, une commission des loyers avec une compétence territoriale pour la seule commune ne se justifie pas et qu'il serait opportun d'étendre leur compétence territoriale.

- *Nouvelles dispositions en matière de déguerpissement du locataire*

La possibilité de demander des sursis en cas de condamnation à déguerpir a été maintenue dans le nouveau projet de loi.

Néanmoins, la pratique a montré que des locataires peu soucieux ont utilisé abusivement toutes les voies de recours pour solliciter des sursis à exécution. Il convient de refuser le sursis aux locataires de mauvaise foi qui utilisent toutes sortes de moyens dilatoires pour allonger le délai avant qu'il puisse être procédé au déguerpissement du locataire.

Il est maintenant expressément prévu dans la loi un délai après lequel toute demande en sursis ou en prorogation de sursis est irrecevable.

- *Redéfinition du taux de rendement*

Il convient encore de faire une remarque en ce qui concerne la disposition de la loi sur le taux de rendement, laquelle n'est pas modifiée par la présente loi.

Le plafond de rendement annuel fixé à 5% du capital investi dans le logement, introduit en 1955, est maintenu.

Ce taux a été établi à l'époque après consultation des milieux d'affaires, des propriétaires et des locataires, de manière à ce que la construction de nouveaux immeubles ne soit pas dérangée. Depuis la réforme de 1987, ce taux de 5% est prévu *expressis verbis* dans la loi elle-même pour éviter que le gouvernement ne cède à des tentations de modification et pour sauvegarder ainsi le pouvoir de contrôle du pouvoir législatif. Ce taux, qui ne peut donc plus être modifié que par une nouvelle dispo-

sition légale, offre aux loyers une plus grande stabilité. Le problème consiste non seulement à satisfaire les propriétaires et à promouvoir l'investissement immobilier, mais également à modérer le coût de la hausse pour des considérations de politique sociale et économique telles que les incidences sur l'évolution des prix et des salaires.

Le Conseil Economique et Social, dans son avis du 7 juillet 1999 sur les problèmes liés au logement, tout comme la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement de la Chambre des Députés dans son rapport du 25 février 2003 relatif au débat d'orientation sur la politique du logement du Gouvernement, arrivent également à la conclusion qu'il faut maintenir ledit taux à 5% du capital investi.

Il est certain que les investissements privés dans le logement locatif dépendent dans une large mesure du taux de rendement du capital investi dans l'immeuble. Seul un rendement espéré approprié permet d'inciter un promoteur potentiel à investir dans le secteur du logement locatif. Cependant, le rendement final de l'investissement immobilier ne dépend pas seulement du taux de rendement, c'est-à-dire 5% du capital investi dans l'immeuble, mais également d'autres éléments et facteurs qui encadrent la fixation du loyer comme, par exemple, la réévaluation du capital investi et le traitement fiscal des revenus provenant du loyer. Rappelons que la loi du 30 juillet 2003 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation a notamment augmenté le taux d'amortissement accéléré sur les immeubles en propriété privée de 4% à 6%.

Les avantages de l'investissement dans l'immobilier, par rapport à l'investissement financier, sont considérables:

- la sécurité beaucoup plus élevée de l'immobilier dans les 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 (en effet, le capital immobilier s'est considérablement réévalué depuis 1955; un logement construit en 1955 pour 25.000 euros vaut aujourd'hui certainement plus que six fois le capital investi initialement; la valeur des immeubles existants suivra toujours l'augmentation incessante des prix de la construction; de plus, à côté du loyer, le propriétaire d'une maison tire une plus-value du fait que les prix des terrains augmentent considérablement au fil du temps, et ceci surtout dans un petit pays comme le nôtre où les terrains à bâtir sont limités);
- le taux de rendement élevé par rapport aux placements d'argent sur des comptes d'épargne, et ceci surtout durant les périodes où les taux d'intérêt sont minimales;
- l'ajustement périodique du capital investi, etc.

L'opportunité ou non d'une redéfinition du taux de rendement est à voir ensemble avec les mesures fiscales adoptées ou, le cas échéant, à adopter par le législateur en matière immobilière. Une telle approche présente le grand avantage de pouvoir stimuler le rendement de l'investissement dans la pierre tout en n'affectant pas les ressources disponibles du locataire. Une redéfinition du taux de rendement pourrait se justifier en période où les taux d'intérêt sont très élevés, combiné avec l'absence de mécanismes d'adaptation du loyer à l'évolution de la situation économique et sociale. Une telle situation ne se présente cependant pas actuellement.

Au vu de ces constatations, le taux actuel s'avère donc suffisamment élevé en vue de réaliser un bénéfice approprié et il convient donc de maintenir le taux de rendement annuel du capital investi à 5%.

*

Il est proposé de maintenir les dispositions actuellement en vigueur dans la mesure où elles n'ont pas donné lieu à un contentieux excessif et où elles répondent aux besoins.

Certaines dispositions légales actuellement en vigueur ont été maintenues, dont certaines ont été modifiées dans le sens d'une formulation plus claire et uniforme et/ou tiennent compte dans une mesure appropriée de l'état actuel de la jurisprudence, laquelle a dû parfois trancher sur des dispositions ambiguës ou imprécises de la loi modifiée du 14 février 1955 sur le bail à loyer.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Ad paragraphe (1)

Dans le paragraphe (1), il est rappelé que les nouvelles dispositions légales constituent des règles particulières qui dérogent au régime commun du bail tel qu'il est régi par le Code civil.

Contrairement aux dispositions du Code civil qui sont en principe supplétives, la loi sur les baux à usage d'habitation principale est impérative et d'ordre public. Il a paru logique d'en réserver la protection aux personnes physiques et aux logements loués aux fins d'habitation principale.

Il convient de préciser que les dispositions de la loi sur la fixation du loyer sont des règles de protection du locataire et en tant que telles, elles ne sont soumises qu'à une nullité relative qui ne peut être invoquée que par la personne qu'elles sont censées protéger, en l'occurrence le locataire. Le locataire peut renoncer à cette protection une fois que l'événement que la loi était censée prévenir est passé. Le locataire ne peut ainsi plus réclamer le remboursement rétroactif des loyers payés librement sur base du contrat de bail conclu entre parties, mais dépassant le loyer résultant des dispositions légales en matière de fixation du loyer.

Ad paragraphe (2)

En cas de conflit, le juge gardera toute latitude pour apprécier l'usage initialement convenu sur base des faits sans être tenu par les stipulations du contrat. De même, une réaffectation unilatérale du logement par le locataire en cours de bail ne liera pas le juge.

Ainsi peut-on, par exemple, imaginer le cas où le bailleur et le locataire conviennent dans le contrat de bail que le logement donné en location constitue la résidence secondaire (p. ex. maison de week-end) du locataire. Dans une telle hypothèse, les dispositions relatives à la fixation du loyer prévues par la présente loi ne s'appliquent en principe pas.

Les deux situations suivantes peuvent alors se présenter:

- (a) il se peut qu'au cours du bail, le locataire déclare que le logement loué a toujours constitué son logement d'habitation principale et que l'affectation stipulée dans le contrat de bail a été exigée par le bailleur pour ne pas tomber sous le champ d'application des dispositions relatives à la fixation du loyer;
- (b) le bailleur donne une maison de week-end en location; le locataire déclare utiliser celle-ci que comme résidence secondaire pour toute la durée du bail; au cours du bail, le locataire change unilatéralement l'affectation du logement loué – qui devient son logement d'habitation principale – et il introduit une réclamation devant la commission des loyers; le bailleur s'oppose en invoquant la mauvaise foi du locataire.

Dans de tels cas, le juge pourra vérifier si l'opposition du bailleur est justifiée ou non. Il n'est pas lié par l'affectation stipulée dans le contrat de bail.

Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux contrats de bail écrits et verbaux. Il serait malsain de ne pas réserver une protection au contrat de bail verbal. La rédaction d'un contrat écrit se justifie certes dans un intérêt de sécurité juridique, mais les nombreux cas où un contrat de bail n'a pas pu être rédigé par écrit, soit par la négligence du bailleur, soit par l'insouciance du locataire, méritent néanmoins d'être protégés par la loi. Il serait inopportun de refuser la protection de la présente loi aux contrats qui se sont noués dans une relation de confiance mutuelle, le plus souvent pour des raisons familiales.

Ad paragraphe (3)

L'article 1er contient une liste non exhaustive des locations exclues du bénéfice de la loi. Il appartiendra au juge de déterminer la volonté commune des parties en cas de situation ambiguë ou dans l'hypothèse d'un bail mixte.

Les logements locatifs construits dans le cadre d'un programme de construction d'ensembles de logements subventionnés prévu par l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (notamment des logements construits par le Fonds du logement, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, les communes, etc.) ne sont pas soumis aux dispositions du chapitre II (articles 3 à 11) et de l'article 15 de la loi. 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 modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, prévoit les règles de fixation du loyer de tels logements, conformément à l'article 30 de la loi de 1979.

Article 2

Le texte remanié de l'article 12 de la loi modifiée du 14 février 1955 reprend la version proposée par le Conseil d'Etat dans son avis du 24 juin 1986, lors de la réforme de 1987.

Article 3

L'article 3 du projet de loi prévoit la mesure la plus importante par rapport au régime actuel.

En effet, il n'existe dorénavant plus de différenciation entre les règles de fixation des loyers de logements d'avant-guerre et ceux d'après-guerre.

Le maintien de deux régimes différents en fonction de la date d'achèvement du logement, si elle se justifiait dans la période d'après-guerre, a actuellement perdu tout intérêt.

La fixation du loyer selon le nombre de pièces peut paraître désuet à une époque où la détermination de la qualité d'un logement est largement tributaire d'autres critères. L'évolution des modes de vie et l'imagination des architectes encouragés par l'usage de nouveaux matériaux performants, a entraîné le développement de logements de toute nature (logements dans les combles, verrières, duplex ouverts, lofts, etc.) qui ne rentrent plus dans ce carcan rigide.

Ad paragraphes (1) et (2)

Un des principes adoptés en 1955, à savoir la fixation du loyer des logements en fonction du capital investi, est maintenu. La notion de capital investi, laquelle ne s'applique actuellement en principe qu'à la fixation des loyers de logements d'après-guerre, a cependant été précisée vu les problèmes rencontrés avec la définition légale par les commissions des loyers et les cours et tribunaux depuis 1987.

A défaut d'accord entre parties, le capital investi est déterminé en fonction de 3 éléments:

- *le capital engagé dans la construction initiale du logement et de ses dépendances mis à la disposition du locataire et dont le coût est établi au jour de leur achèvement*

Il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des frais et coûts générés par la construction de l'immeuble comme, par exemple, les frais d'architecte, d'ingénieur, de promoteur, d'entrepreneur, de notaire ou les frais occasionnés par le prêt contracté auprès d'un institut financier en vue de faire construire l'immeuble.

- *le capital engagé dans les travaux d'amélioration*

Comme pour les travaux relatifs à la construction initiale, le coût à prendre en considération est toujours celui établi au jour de l'achèvement des travaux.

Sont dorénavant visés tous les travaux qui ne sont pas des réparations locatives et de menu entretien, à charge du locataire, et qui ont pour effet soit d'augmenter la valeur du bien, soit de changer la nature ou l'état du logement loué, comme par exemple:

- les agrandissements et transformations du bâtiment,
- la construction de balcons ou terrasses,
- l'installation première d'une salle de bain,
- la subdivision d'une habitation en habitations plus petites,
- l'installation d'une nouvelle cuisine équipée,
- la réfection des éléments d'équipement, etc.

Si, en cas d'aliénation à titre onéreux, le nouveau propriétaire-bailleur réalise des travaux de rénovation ou d'amélioration après la date de l'acte de vente, il devra être tenu compte du coût desdits travaux dans le capital investi utilisé pour le calcul du loyer dû par le locataire après la date de la première adaptation du loyer qui suit l'aliénation du logement loué.

- *le capital engagé dans le fonds sur lequel l'habitation est sise*

En principe, le coût à prendre en considération est celui fixé au jour de l'acquisition du terrain sur lequel le logement a été construit. Etant donné que pour les terrains acquis à une époque lointaine

(p. ex. au XXe ou XIXe siècle ou même antérieurement), il est parfois difficile, voire impossible, d'établir ce coût.

Il est dès lors proposé de prévoir la faculté pour le bailleur d'opter pour une fixation forfaitaire du coût du fonds, en l'occurrence 20% du capital investi. Si, par exemple, le prix total de la construction et, le cas échéant, des travaux d'amélioration est fixé à 200.000 euros, la valeur du terrain est estimée à 50.000 euros, c'est-à-dire à 20% du capital investi total de 250.000 euros.

Il en est d'une manière similaire en matière fiscale où pour l'amortissement, il y a lieu de ventiler le coût d'achat d'un immeuble en ses deux composantes: le terrain (non amortissable) et le bâtiment (amortissable). Si la ventilation ne résulte pas des documents, il existe en matière fiscale une présomption simple que la valeur du terrain représente 20% du prix global convenu.

Ad paragraphe (5)

Le capital investi est établi sur base des documents et pièces fournies par le bailleur. Le principe est que le bailleur est présumé disposer des éléments propres à établir le capital investi.

Par contre, si le bailleur ne dispose plus des pièces documentant la réalité du capital investi dans la construction et, le cas échéant, dans les travaux d'amélioration, et s'il y a désaccord entre le bailleur et le locataire sur le montant du loyer, tant le locataire que le bailleur peuvent prendre l'initiative et charger un expert spécialisé en la matière, en l'occurrence un expert assermenté en bâtiment, de l'évaluation du capital investi dans le logement.

Avec le nouveau texte, il n'y a plus d'obligation pour le bailleur de saisir d'office la commission des loyers compétente.

La partie la plus diligente devra payer les frais de l'expert. Le texte n'exclut néanmoins pas la possibilité pour les parties de charger de commun accord un expert de cette tâche, lesquelles peuvent convenir que chaque partie supportera la moitié des frais encourus.

Sous réserve de quelques précisions, la présomption simple contenue dans la loi modifiée de 1955 est maintenue: en cas de vente, le prix indiqué dans l'acte d'acquisition et les frais de l'acte d'acquisition, y compris les droits d'enregistrement et de transcription, sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté. Ce texte accorde davantage de sécurité juridique.

La preuve contraire est possible. Non seulement l'évaluation de l'expert, mais également la présomption précitée peut être contestée par chacune des deux parties. Ainsi, le locataire peut prouver que le montant indiqué dans l'acte d'acquisition ne peut pas correspondre au capital réellement investi par le propriétaire-bailleur. De même, le bailleur peut démontrer que le prix évalué par l'expert repose sur de faux calculs. En cas d'aliénation du logement, le nouveau propriétaire-bailleur peut prouver qu'il a investi des sommes considérables dans la rénovation ou l'amélioration du logement après l'acquisition du logement et que le capital tel qu'il résulte de l'acte notarié n'est pas le coût réel total des frais qu'il a investis dans le logement.

La commission des loyers compétente ne pourra cependant être saisie de l'affaire que si la partie contestante prouve que l'évaluation, respectivement la présomption, ne saurait manifestement correspondre à la valeur marchande comparable. Cette partie ne devra cependant pas démontrer le capital réellement investi, mais uniquement le caractère nettement surfait ou sous-fait du loyer. Pour mesurer ce caractère surfait ou sous-fait sans pour autant tomber dans des calculs trop difficiles, il suffira de se rapporter à la valeur marchande comparable qui se mesurera par rapport à des objets comparables dans la vicinity. La commission des loyers, saisie conformément à la procédure prévue à l'article 8, retrouvera dans ce cas une certaine liberté d'évaluation du capital investi actualisé.

Elle déterminera le capital investi en tenant compte des critères suivants: valeur du terrain, volume de l'immeuble loué, surface louée, qualité de l'équipement, état d'entretien et finition du logement. S'il s'agit d'un logement dans un immeuble en copropriété, il devra être tenu compte des parties communes dans l'évaluation du capital investi.

Dans l'hypothèse où la construction, respectivement des travaux d'amélioration, ont été exécutés – totalement ou en partie – personnellement par le propriétaire et/ou sa famille ou des amis, le travail personnel fourni doit également être pris en considération.

Ad paragraphes (3), (4) et (6)

Le principe de l'adaptation des loyers ne saurait guère porter à discussion. Il est généralement accepté. En effet, à l'encontre d'autres sortes de placements, l'investissement immobilier comporte des

charges d'entretien du capital et il s'use, c'est-à-dire qu'il doit être amorti, même si c'est à long terme. Or, tant les réparations que le remplacement de l'immeuble se font à prix courants, c'est-à-dire leur coût augmente pendant la période d'exploitation. Il faut donc que le loyer tienne compte de l'évolution du coût de la vie et de la dévaluation de la monnaie.

Pour les logements d'après-guerre, ainsi que pour les logements d'avant-guerre ayant fait l'objet de transformations substantielles en vue d'une amélioration du confort, la réforme de 1987 a prévu plusieurs mécanismes d'adaptations du loyer: la réévaluation du capital investi, le système de la décote ainsi que la possibilité de l'adaptation périodique des loyers.

Sous réserve de quelques ajustements, le présent projet de loi maintient ces mécanismes d'adaptation. Ils sont dorénavant également applicables aux logements d'avant-guerre.

Depuis la réforme de 1987, le capital investi est réajusté à sa valeur au jour de la conclusion du bail en fonction d'un coefficient arrêté par le législateur en matière d'impôts sur le revenu. Le législateur s'est ainsi décidé pour un mécanisme de réévaluation basé sur l'indice des prix à la consommation.

Ce tableau des coefficients de réévaluation est actualisé tous les deux ans dans le cadre de la loi budgétaire, sauf pour le dernier tableau, lequel était contenu dans la loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects.

A l'heure actuelle, il semble admis que l'adaptation du loyer sous une forme ou une autre aux variations du coût de la vie constitue une mesure de pacification des relations entre locataires et bailleurs. Cette adaptation évitera à l'avenir la saisine répétée des commissions des loyers. Elle peut aussi être contrebalancée par une réduction du loyer si le locataire peut invoquer devant la commission des loyers une diminution du confort du logement ou un manque d'entretien. Le locataire n'est dès lors pas lésé.

Etant donné que la réévaluation reste figée en matière de baux à loyer au jour de la conclusion du bail, le système choisi par le législateur de 1987 peut entraîner pour des maisons et des appartements identiques des loyers différents suivant l'année de la conclusion du bail. De plus, le tableau des coefficients de réévaluation est actuellement soumis à une modification biennale, tandis que l'adaptation du loyer se fait en principe par périodes triennales suivant les modalités de l'article 2, point h) de la loi modifiée de 1955. En effet, selon cet article, le loyer fixé conformément aux dispositions légales en vigueur 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 trois ans, calculée à partir du commencement du bail respectif.

Le présent projet de loi prévoit la possibilité de réévaluer le capital investi au jour de la conclusion du bail ou au jour de l'adaptation du loyer ainsi que l'adaptation biennale du loyer des logements à usage d'habitation. Il est en effet utile de pouvoir faire coïncider plus facilement la date de mise à jour des coefficients de réévaluation avec celle de l'adaptation du loyer. Cette mesure amène plus d'uniformité dans le régime actuel.

La proposition d'une adaptation annuelle des loyers, préconisée par le Conseil Economique et Social et prévue dans le programme d'action „Logement“ de 2001, n'est donc pas retenue. Une telle adaptation annuelle n'assurerait guère une paix entre le bailleur et le locataire, bien au contraire.

En ce qui concerne l'adaptation du loyer, la période de 2 ans prend fin de plein droit en cas de changement de locataire sauf si le nouveau locataire est le conjoint ayant cohabité avec le locataire, respectivement des descendants, ascendants ou le concubin notoire (p. ex. le partenaire), qui vivaient avec le locataire en communauté domestique au moins dans les 6 mois précédant la date du prédit changement.

Le capital réellement investi réajusté, multiplié par ce taux de 5%, donne le loyer qu'un propriétaire d'un logement à usage d'habitation peut demander à son locataire, conformément à la loi.

Parallèlement à la réévaluation du capital investi, la réforme de 1987 a prévu un élément correcteur de diminution: le système de la décote.

Le système de la décote a pour but de tenir compte de la moins-value du logement loué par suite de la vétusté et d'inciter le bailleur à remplir régulièrement son obligation d'entretien qui lui incombe en vertu du Code civil, afin que dans l'intérêt du locataire le logement loué soit maintenu en bon état. Ainsi, le bailleur n'est pas seulement tenu de délivrer la chose louée en bon état de réparations de toutes espèces, mais également d'entretenir la chose louée „en état de servir à l'usage pour lequel elle a été louée“ (art. 1719 du Code civil). Pendant la durée du bail, il doit encore faire toutes les réparations qui peuvent devenir nécessaires, à l'exception des réparations locatives ou de menu entretien qui sont à charge du locataire (cf. art. 1754 du Code civil).

Le système actuellement en vigueur prévoit une diminution de plein droit de 10% du capital investi réévalué si la construction du logement remonte à 20 ans ou plus ainsi qu'une nouvelle décote de 10% pour chaque tranche d'âge décennale supplémentaire accomplie. Le manque d'entretien du logement de la part du bailleur est donc sanctionné par une réduction du rendement initial, c'est-à-dire par une baisse du loyer.

Le présent projet de loi prévoit un ajustement du système actuel: dorénavant, le système de la décote commence à jouer 15 ans – et non plus 20 ans – après la construction du logement. Cependant, il n'y a plus de diminution d'office de 10% du capital investi après l'écoulement de la première tranche d'âge. Pour faire coïncider le système de la décote avec les mesures d'adaptation du loyer, le texte prévoit dorénavant une diminution du capital investi réévalué de 2% par période de 2 années supplémentaires.

Une exception est prévue à ce principe. Ainsi, la décote ne sera pas applicable si le bailleur prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement. Le bailleur bénéficie également d'une compensation avec la décote si ces frais n'atteignent pas, dans la masse de ses investissements, le montant correspondant de la décote. Si ces frais devaient dépasser le montant de la décote, ils seront reportés sur les décotes ultérieures.

Article 4

Cet article est une reproduction actualisée de l'ancien article 3 de la loi modifiée du 14 février 1955.

Le loyer des logements meublés est fonction du mobilier garnissant les lieux loués et plus particulièrement de la quantité et de la qualité du logement en question.

Article 5

Plusieurs alinéas sont repris de l'ancien article 4.

Ad paragraphe (2)

Les termes „forfait“ et „dégradations éventuelles des lieux loués“ ont été échangés par les termes plus appropriés de „garantie locative“ et „autres obligations découlant du contrat de bail“.

En effet, il convient d'étendre le champ d'application de la garantie locative non seulement au paiement du loyer et des dégradations éventuelles des lieux loués, mais également aux autres obligations découlant du contrat de bail. La garantie locative est donc destinée à assurer au bailleur le recouvrement de toute créance qui peut naître du contrat de bail comme, par exemple, le défaut de paiement de charges locatives, la résolution pour inexécution fautive, l'indisponibilité des lieux, le non-respect par le locataire de l'obligation de maintenir le logement en bon état.

L'alinéa 3 du paragraphe (2) constitue une mesure en faveur du locataire qui ne lèse pas le bailleur. Il est clair que la stipulation d'une garantie locative constitue une revendication légitime de la part du bailleur. La possibilité de donner au locataire le droit de remplacer la garantie locative sous forme d'une somme d'argent remise au bailleur lors de la conclusion du bail par celle d'une garantie bancaire (p. ex. caution bancaire, dépôt sur un compte productif d'intérêts) peut réduire la charge financière du locataire. La garantie locative devrait être utilisée pendant la période du blocage de telle manière qu'elle soit productive d'intérêts.

Dans tous les cas où le bailleur exige une garantie locative, l'établissement d'un constat écrit et contradictoire des lieux est obligatoire avant l'emménagement du locataire dans le logement. Ce constat doit être dûment signé par les deux parties lors de la conclusion du bail. En l'absence de ce constat, la garantie locative ne pourra être utilisée pour le paiement des dégradations éventuelles du logement loué.

Ad paragraphe (3)

A côté du loyer proprement dit, le bailleur peut mettre à charge du locataire les montants des charges locatives qu'il justifie avoir payés pour le compte du locataire. Le bailleur ne peut cependant se borner à lui présenter un décompte général. Pour satisfaire aux exigences de la loi, le bailleur est tenu de produire également les quittances/factures – ou une copie de celles-ci – relatives aux dépenses avancées justifiant ainsi avoir déboursé des frais incombant au locataire.

Il peut se révéler que le bailleur demande dans le contrat de bail le versement d'acomptes pour charges locatives dont le montant y fixé dépasse largement les frais réellement exposés par le locataire. Il convient dès lors de prévoir la possibilité d'adaptations du montant des acomptes au cours du bail.

L'alinéa 4 du paragraphe (3) reproduit l'ancien article 4, alinéa 5 de la loi modifiée du 14 février 1955.

Les alinéas 5 et 6 du paragraphe (3) s'appliquent uniquement aux logements locatifs soumis au statut de la copropriété.

De nombreux litiges sont apparus du fait que le bailleur soumet au locataire un décompte qu'il était obligé lui-même de régler au syndicat des copropriétaires et qui correspond à sa quote-part dans un décompte voté en assemblée générale des copropriétaires. Il s'est révélé au cours des dernières années que certains locataires exigent un contrôle de toute la comptabilité d'une résidence par un expert pour imposer ainsi au bailleur la preuve de la régularité des paiements effectués au syndicat des copropriétaires. Or, ces exigences se sont révélées le plus souvent exagérées et de mauvaise foi. Si le bailleur était obligé de payer une facture d'eau qui lui fut soumise par l'administration communale, le paiement de cette facture valait comme justificatif pour exiger le remboursement par le locataire, même si la consommation était incorrecte. Les décomptes dressés par les sociétés chargées à effectuer le calcul de la consommation de chauffage et d'eau chaude ne sont pas mis en doute alors que les décomptes établis par un mandataire du syndicat des copropriétaires, à savoir le syndic, sont régulièrement querellés et ont donné lieu à des procès longs et coûteux. D'une manière ou d'une autre, le bailleur était obligé de déboursier des frais pour le compte du locataire et dès lors, il serait malsain que certaines factures payées par le bailleur puissent être mises en doute alors que d'autres ne peuvent être mises en doute. L'alinéa 5 prévoit ainsi que les postes mentionnés dans le décompte des frais approuvés en assemblée générale des copropriétaires sont présumés justifiés et échus. Il s'agit d'une présomption simple qui peut être renversée par la preuve contraire.

Ad paragraphe (4)

Le paragraphe (4) permet une fixation forfaitaire des acomptes sur charges.

Au cours des dernières années, les praticiens ont dû constater devant les tribunaux une augmentation très sensible des affaires portant sur des discussions interminables au sujet des décomptes pour frais locatifs. Afin de limiter ces discussions, il a paru opportun de confirmer dans le texte légal certaines décisions judiciaires qui ont accepté le montant forfaitaire des avances sur charges. Du moment que ces avances sur charges ne correspondent pas à un loyer déguisé ou à une clause de valeur permettant de contourner les dispositions impératives de la législation en matière de bail à loyer, il doit être possible aux parties de prévoir un montant forfaitaire pour les frais et charges locatives. Les procès qui ont résulté de telles discussions étant toujours longs et coûteux, l'une et l'autre des parties se verra obligée de charger un avocat de la défense de ses intérêts pour un litige dont le montant ne dépasse guère plus un montant de quelques centaines d'euros.

La loi prévoit un garde-fou: il faut que le forfait corresponde à la consommation et aux charges normales du locataire. La possibilité de l'adapter au cours du bail est donnée. En effet, il faut éviter que le locataire soit obligé à la fin de l'exercice de devoir payer un décompte parfois amer au vu de la variation des prix des combustibles que les autorités ont pu constater au cours des dernières années. De même, il se peut que le bailleur constate que le locataire consomme une quantité anormale d'eau et d'électricité par rapport à d'autres ménages et à ce qui peut être raisonnablement estimé d'avance. Une telle adaptation est dès lors dans l'intérêt des deux parties.

Ad paragraphe (5)

Ce paragraphe règle le sort des clauses de valeur. Le texte remanié reprend en grande partie la version proposée par le Conseil d'Etat lors de la réforme de 1987. En effet, le texte actuel manque de clarté juridique.

Les stipulations conventionnelles inscrites dans les baux et destinées à priver d'effet une disposition de la loi sont nulles de plein droit. Il s'agit d'une affirmation du principe selon lequel les loyers des locaux d'habitation ne doivent pas être directement liés aux fluctuations indiciaires. Pour faire disparaître le risque lié à l'évolution des circonstances économiques, la loi prévoit l'adaptation biennale du loyer.

La loi interdit spécialement les clauses de valeur, c'est-à-dire les clauses reflétant l'intention des parties de se reporter, pour la détermination du loyer à payer, à des paramètres extrinsèques constitués par des valeurs faisant varier le loyer en fonction du coût de marchandises ou de prestations de services suivant les fluctuations économiques ou monétaires, dont l'exemple le plus fréquent est celui de la clause indiciaire.

Cependant, le locataire ne peut pas demander le remboursement rétroactif des sommes qu'il a librement et volontairement payées en exécution d'une clause de valeur. Prenons par exemple le cas d'un locataire qui a volontairement payé un loyer indexé qui s'est chiffré en 2000 à 500 euros, en 2001 à 520 euros et en 2002 à 540 euros. Ce locataire ne peut maintenant pas exiger le retour au montant du loyer payé en 2000, tout en exigeant le remboursement du montant total du loyer payé en plus – en raison d'une clause indiciaire – depuis 2000. Ce n'est qu'à partir du moment où le locataire manifeste clairement son intention de contester la validité de la clause illicite du contrat que la nullité de la clause afférente ne pourra commencer à avoir d'effet.

Article 6

A l'instar de la législation actuelle, le projet prévoit l'exclusion des logements de qualité supérieure des dispositions protectrices relatives à la fixation du loyer. Les locataires „de luxe“ ne doivent en effet pas être protégés spécialement.

Est dorénavant considéré comme logement de luxe tout logement avec confort moderne, non standard, dont le loyer mensuel est supérieur à 269 euros, valeur au nombre-indice cent de l'indice général raccordé à la base 1er janvier 1948 relatif au coût de la vie. Pour le mois de juin 2003, cet indice est fixé à 651,71.

au 1.1.1948: indice = 100 269 euros
mai 2003: indice = 651,71 1.753,0999 euros

Si le loyer mensuel d'un logement est donc supérieur à 1.753,0999 euros, il est considéré comme un logement de luxe et il n'est dès lors pas soumis aux règles de fixation du loyer et des charges prévues par les articles 3 à 5 de la loi.

Le présent article prévoit également une 2e hypothèse dans laquelle un logement peut être qualifié de logement de luxe au sens de la présente loi.

S'il s'agit d'un logement soumis au statut de la copropriété, c'est-à-dire à la législation portant statut de la copropriété des immeubles bâtis (loi modifiée du 16 mai 1975), la loi considère ce logement comme un logement de luxe si le capital investi, calculé conformément à l'article 3, paragraphes (2), (3) et (5) de la présente loi, par m² de surface utile est supérieur à 618 euros, valeur au nombre cent de l'indice des prix de la construction en 1970. Pour l'année 2002, cet indice est fixé à 566,49 euros.

1970: indice = 100 618 euros par m² de surface utile
2002: indice = 566,49 3.500,9082 euros par m² de surface utile

La surface utile est calculée conformément aux dispositions de la législation sur la publicité foncière en matière de copropriété (législation relative au „*cadastre vertical*“). La surface utile d'un lot privatif distinct dans un immeuble soumis au statut de la copropriété est constituée par la surface réelle à l'intérieur des gros murs, l'épaisseur des murs mitoyens non-porteurs étant comptée pour la moitié, les murs porteurs exclus et les cloisons incluses.

S'il s'agit d'un logement non soumis au statut de la copropriété, c'est-à-dire une maison unifamiliale par exemple, la loi le considère comme un logement de luxe si le capital investi par m² de surface utile d'habitation est supérieur à 450 euros, valeur au nombre indice cent de l'indice des prix de la construction en 1970. La valeur de l'indice pour l'an 2002 a été fixée à 566,49.

1970: indice = 100 450 euros par m² de surface utile d'habitation
2002: indice = 566,49 2.549,205 euros par m² de surface utile d'habitation

Dans ce cas, la surface utile d'habitation est calculée conformément aux dispositions prévues par la législation concernant l'aide au logement, en l'occurrence l'article 7, paragraphe (3) du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les meures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Ce article 7 prévoit que la surface utile d'habitation comprend l'entièreté de la surface de logement mesurée à l'intérieur des murs extérieurs, c'est-à-dire la cuisine, la salle de bains, le living/séjour, les chambres, les escaliers, etc. Les mansardes ou les espaces permettant l'aménagement de mansardes sont à prendre en considération à condition que la hauteur minimum de la mansarde soit (en moyenne) d'au moins 2 mètres et que celle-ci dispose d'un accès normal et d'une fenêtre d'au moins 0,50 mètre sur 0,75 mètre. Sont exclus les garages, les ateliers ou autres dépendances professionnelles, les caves et greniers (au sens de débarras) non utilisés à des fins d'habitation.

Il suffit que l'un des deux seuils soit dépassé pour qu'un logement puisse être considéré comme logement de luxe: il faut soit un dépassement de la limite du loyer mensuel, soit un dépassement de la limite du capital investi par m² de surface utile, respectivement de surface utile d'habitation, pour que les dispositions légales sur la fixation du loyer ne s'appliquent pas.

Le choix de l'indice des prix de la construction à appliquer dépend de la date de construction du logement. Si le logement a été construit en 2 ans (p. ex. 2001 et 2002), il faut prendre la moyenne des indices fixés pour 2001 et 2002.

Il faut également que le contrat de bail prévoit *expressis verbis* qu'il s'agit d'un logement de luxe au sens de la loi et qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 5 de la loi.

La charge de la preuve du dépassement d'un des seuils fixés par la loi incombe au bailleur.

La fixation du loyer de la catégorie des logements de luxe est laissée à la libre discrétion des parties concernées. En conséquence, une clause de valeur est ici parfaitement licite.

Ces locataires de logements de luxe ne bénéficient pas de la prorogation légale des baux, prévue par l'article 12 de la loi.

Il convient de donner quelques exemples pour expliquer l'application pratique de l'article 6.

Exemple 1:

Un bailleur donne un logement en bail pour un loyer de 1.800 euros par mois, y non compris les charges, à un moment où l'indice général du coût de la vie est de 651,71.

Pour qu'il s'agisse d'un logement de luxe au sens de la loi, il faut que le montant du loyer mensuel dépasse 269 euros, valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948. Avec un indice de 651,71, il doit dépasser 1.753 euros.

Le loyer mensuel est donc supérieur au seuil fixé par la loi et les articles 3 à 5 de la loi ne sont, en principe, pas applicables. Si le contrat de bail contient une clause stipulant qu'il s'agit d'un logement au sens de l'article 6 et qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 5 de la loi et s'il n'y a aucun doute quant au confort moderne, non standard du logement, celui-ci est à considérer comme un logement de luxe.

Exemple 2:

Un logement avec confort moderne et non standard, soumis au statut de la copropriété, a été construit au cours des années 2001 et 2002 avec un capital investi de 3.200 euros par m² de surface utile.

En 1970, la valeur de l'indice des prix de la construction était 100.

Au 31 décembre 2001, la valeur du nombre-indice est fixée à 552,23.

Au 31 décembre 2002, la valeur du nombre-indice est fixée à 566,49.

Le texte légal prévoit une limite de 618 euros, valeur au nombre 100 de l'indice du coût de la construction en 1970.

En 2001, cette limite est de: $618 \times 5,5223 = 3.412,7814$ euros

En 2002, elle est de: $618 \times 5,6649 = 3.500,9082$ euros

La moyenne des indices est donc de: $(3.500,9082 + 3.412,7814) : 2 = 3.456,8448$.

Etant donné que le capital investi dans le logement en 2002 (3.200 euros/m²) ne dépasse pas la limite légale (moyenne) prévue pour un tel type de logement construit au cours des années 2001 et 2002, le logement tombe sous le champ d'application des articles 3 à 5 de la loi. Le loyer demandé par le bailleur pour un tel logement ne peut être supérieur à un taux annuel de 5% du capital investi.

Exemple 3:

Une maison unifamiliale de luxe avec 160 m² de surface utile d'habitation a été construit en 1960 avec un capital investi de 50.000 euros. Cette maison a été complètement réaménagée et modernisée en 1995 pour un montant de 150.000 euros.

En 1970, la valeur de l'indice des prix de la construction était 100.

Au 31 décembre 2002, la valeur du nombre-indice est fixée à 566,49.

Le texte légal prévoit une limite de 450 euros, valeur au nombre 100 de l'indice du coût de la construction en 1970.

Pour 2002, cette limite est de: $450 \times 5,6649 = 2.549,205$ euros.

Il faut donc que le montant total du capital investi par m² de surface utile d'habitation soit supérieur à 2.549,205 euros pour que la maison en question puisse être considérée comme un logement de luxe au sens de la loi.

Le coefficient de réévaluation pour la période de 1960 à 2002 est de 4,65.

Le capital initialement investi en 1960 était de 50.000 euros.

En 2002, le capital initialement investi réévalué est de: $50.000 \times 4,65 = 232.500$ euros.

En 1995, il y a eu réaménagement et modernisation de la maison pour 150.000 euros. En appliquant le coefficient de réévaluation pour la période de 1995 à 2002 (1,08), on arrive à un capital investi (supplémentaire) réévalué de 162.000 euros.

Montant total du capital investi réévalué : $232.500 + 162.000 = 394.500$ euros.

Le montant total du capital investi par m² de surface utile d'habitation est donc de: $394.500 : 160 = 2.465,625$ euros.

Ce montant est donc inférieur au seuil légal de 2.549,205 euros. Par conséquent, la maison unifamiliale n'est pas un logement de luxe au sens de la loi. Elle tombe sous le champ d'application des articles 3 à 5 de la loi.

Article 7

Cet article concerne l'organisation des commissions des loyers.

Les commissions des loyers constituent un instrument utile de règlement à l'amiable des conflits et continueront, comme dans le passé, à éviter des recours judiciaires.

Etant donné que la mission confiée par l'Etat aux commissions des loyers consiste à concilier deux parties, sinon à prendre une décision susceptible de recours, et, le cas échéant, à procéder à un arbitrage, il est nécessaire de garantir l'objectivité et le professionnalisme de ces commissions. A cet effet, il est proposé de faire une distinction entre les „grandes“ et les „petites“ communes. La limite est fixée à 6.000 habitants. Ont notamment plus de 6.000 habitants les communes de Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Dudelange, Differdange, Schifflange, Bettembourg, Pétange, Ettelbruck, Diekirch. Une commune est à considérer comme une commune de plus de 6.000 habitants si le dépassement de la limite de 6.000 habitants pour une commune donnée résulte de données officielles publiées par le STATEC.

A l'heure actuelle, toute commune du Grand-Duché est obligée d'avoir au moins une commission des loyers. Or, comme il existe bon nombre de petites communes où il n'y a que très rarement une affaire relevant de la compétence de la commission des loyers, il convient de ne plus maintenir cette obligation. En effet, la grande majorité de ces affaires ne concerne que les commissions des loyers de quelques grandes communes du pays.

Pour les communes de moins de 6.000 habitants, il est dès lors préférable de ne prévoir qu'un nombre restreint de commissions des loyers. Pour des raisons notamment de transparence, la zone de compétence territoriale ainsi que le siège de ces commissions des loyers seront fixées dans le cadre d'un règlement grand-ducal. Ce règlement grand-ducal s'orientera sur les régions d'aménagement prévues par les dispositions du chapitre II, intitulé „Programme directeur d'aménagement du territoire“, de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Chaque commission des loyers doit être composée, comme dans le passé, de trois membres effectifs, à savoir un président et deux assesseurs. Trois membres suppléants devront également être nommés. La durée de leur mandat renouvelable est de 6 ans et va de pair avec les mandats des membres des conseils communaux.

Afin de garantir les compétences nécessaires, il serait évidemment souhaitable que le président de la commission, respectivement son suppléant, dispose d'une formation appropriée ou au moins d'une bonne expérience en la matière.

Pour toutes les communes de 6.000 habitants ou plus, les membres de chaque commission sont nommés par le conseil communal, sous l'approbation du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Les indemnités et frais de fonctionnement de ces commissions sont à charge des communes respectives.

Pour les communes de moins de 6.000 habitants, les membres des commissions des loyers sont nommés, démissionnés, révoqués et remplacés suivant des dispositions inspirées de celles prévues pour

les membres du comité d'un syndicat de communes par l'article 7 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes. En effet, pour les communes en question, il n'y aura qu'un nombre limité de commissions des loyers. La composition de ces commissions des loyers peut comprendre des membres résidant dans des communes différentes situées dans la zone de compétence territoriale concernée.

Etant donné la rareté des affaires relevant de la compétence des commissions des loyers dans ces communes de moins de 6.000 habitants et pour simplifier dans la mesure du possible la répartition des frais entre les différentes communes concernées, les indemnités et frais de fonctionnement de chaque commission sont répartis d'une façon égale entre ces communes. Par conséquent, lorsqu'une commission est compétente territorialement pour 6 communes, chaque commune est tenue de payer un sixième des indemnités et frais de fonctionnement de la commission.

Les montants des indemnités revenant aux membres et secrétaires de toutes les commissions des loyers seront fixés par la voie d'un règlement grand-ducal.

Article 8

L'article 8 reproduit dans ses grandes lignes les articles 7 et 8 de la loi modifiée du 14 février 1955. Quelques modifications importantes ont cependant été apportées à ces articles.

Avant de pouvoir adresser une requête à la commission des loyers, il faut que le réclamant notifie d'abord son intention à l'autre partie par écrit, sous peine d'irrecevabilité de la demande devant la commission. Il est en effet utile de suivre l'état initial de la jurisprudence qui retenait jusqu'au début des années '90 que l'absence d'une demande préalable adressée aux cocontractants pour modifier le loyer devrait justifier une irrecevabilité de la demande adressée à la commission des loyers. Etant donné qu'une requête adressée à la commission peut créer une situation conflictuelle importante, il est opportun d'imposer aux parties une tentative d'arrangement préalable à la convocation de la commission des loyers.

La requête devant la commission des loyers n'est dorénavant plus recevable pendant les douze premiers mois du bail. Le texte actuel prévoit un délai de six mois. En effet, une telle modification est nécessaire étant donné que dans bon nombre de cas, des locataires de mauvaise foi ont accepté lors de la conclusion du bail un certain montant du loyer pour ensuite, immédiatement après le délai prescrit de six mois, intenter une action en diminution du loyer devant la commission des loyers. Pour limiter les conflits – et pour assurer la „paix“ – entre les parties en début du bail, il convient dès lors d'augmenter le délai d'irrecevabilité de la requête de six à douze mois.

Même si la procédure devant la commission des loyers n'est pas une procédure judiciaire, mais une procédure en recherche d'une conciliation entre les parties, elle devrait néanmoins respecter un minimum de règles pour assurer le droit de la défense et le principe du contradictoire. Par conséquent, il est jugé utile d'intégrer dans le présent article des délais de convocation et des modalités de convocation, qui, sans être trop contraignants, répondent à des exigences de sécurité juridique. Il a paru utile de prévoir que la convocation se fasse à personne, et si une des parties n'a pas pu être touchée personnellement, de procéder à une reconvoication, laquelle ne doit plus être reçue personnellement par toutes les parties. Il a été constaté trop souvent que l'une ou l'autre des parties essayait d'avoir un quelconque avantage en introduisant sa requête quelques jours avant le départ en vacances de l'autre partie, ce qui enlevait à l'autre partie la possibilité de faire valoir ses arguments devant un organisme non judiciaire. Il a aussi été constaté à de nombreuses reprises que la partie adverse est convoquée devant la commission des loyers sans qu'elle a obtenu une copie de la requête. Or, c'est justement la requête devant la commission des loyers qui limite l'étendue des débats et dès lors il semble que c'est un droit fondamental pour la partie défenderesse de connaître l'amplitude exacte de la demande.

Article 9

Cet article constitue une reproduction actualisée de l'article 9 de la loi modifiée du 14 février 1955.

Il convient de rappeler la mission uniquement conciliatrice des commissions des loyers. Elles ne constituent pas des juridictions d'exception et elles n'exercent donc aucun pouvoir judiciaire, tout en étant cependant investies d'un certain pouvoir de décision.

Que la commission des loyers puisse charger exceptionnellement un expert/consultant pour éclaircir l'une ou l'autre des questions soulevées devant la commission des loyers a toujours été accepté et dès lors la nouvelle disposition prévue à cet effet n'innove pas fondamentalement. En ce qui concerne les

frais engendrés par une expertise, ils ne sont pas à charge de la commission, mais à charge des parties selon l'issue de l'affaire. La partie requérante doit cependant faire l'avance des frais.

La copie du procès-verbal de la commission, lequel doit être dûment signé par les membres de la commission, est à envoyer par lettre recommandée aux parties, et ceci dans les meilleurs délais possibles. Cette lettre doit dorénavant maintenant également contenir les indications suivantes: l'existence du recours ouvert contre la décision; le délai imparti pour l'intenter; l'autorité ou la juridiction à laquelle il doit être adressé; la manière dans laquelle il doit être introduit, notamment si le ministère d'avocat est requis ou non. Si ces informations ne sont pas données, le délai pour introduire un recours contre la décision de la commission des loyers ne commence pas à courir. Il convient en effet d'éclaircir les parties sur les droits et moyens qu'ils ont de par la loi pour agir éventuellement contre une décision de la commission des loyers.

Etant donné qu'en vertu d'un règlement grand-ducal d'exécution de la présente loi, il y a lieu d'instituer un certain nombre de commissions locales des loyers, que la création de ces commissions est essentielle à l'application de la présente loi, il semble inopportun de garder la première partie du dernier alinéa de l'article 9 de la loi modifiée de 1955.

Le texte prévoit une nouveauté: les parties ont dorénavant la possibilité de charger la commission des loyers d'une mission d'arbitrage.

Article 10

Les décisions de la commission des loyers, prises sur base de critères légaux et réglementaires, n'ont pas le caractère d'une décision judiciaire. Elles ne peuvent partant acquérir l'autorité de chose jugée. Ces décisions ne tirent leur force obligatoire que de l'acceptation expresse ou tacite qui en est faite par les parties.

Le délai actuel de 15 jours pour intenter un recours contre la décision de la commission des loyers devant le juge de paix du lieu de la situation du logement est trop court. Un délai d'un mois semble plus approprié.

Si une partie n'a pas introduit d'action contre cette décision dans le mois de la notification du procès-verbal de la commission, elle est censée l'avoir acceptée (y compris les frais éventuels à sa charge) et elle ne pourra ultérieurement en cours d'instance, dans le cadre d'un recours introduit contre la décision de la commission des loyers par le locataire, conclure à l'augmentation ou la modification du loyer. L'absence de recours contre la décision dans le délai prescrit fait donc présumer de manière irréfutable l'acceptation de la décision de la commission. Il y aura donc davantage de sécurité juridique.

Article 11

L'application d'une hausse du loyer par tiers annuels constitue une mesure sociale destinée à éviter des cas de rigueur.

La possibilité de dénoncer le bail dans la même situation nonobstant les stipulations du bail va dans le même sens. L'équité exige en effet que le locataire qui du fait de la loi se voit imposer une augmentation du loyer, bénéficie du droit de résiliation. Il est bien entendu que ce bénéfice n'est accordé qu'aux locataires dont le bail est régi par la présente loi.

En cas dénonciation du bail par le locataire, les dispositions sur la prorogation légale des loyers ou sur les sursis ne sont évidemment plus applicables.

Article 12

Ad paragraphe (1)

Ce paragraphe prévoit que dorénavant les baux verbaux à usage d'habitation principale sont présumés conclus à durée indéterminée. La même solution fut d'ailleurs déjà retenue par les tribunaux.

Ad paragraphe (2)

Le paragraphe (2) consacre le principe de la prorogation légale des baux qui viennent à cesser, principe déjà contenu dans la loi de 1955. Les principales caractéristiques de cette mesure sociale sont les suivantes:

- la prorogation légale porte atteinte à la liberté contractuelle dans l'intérêt du locataire, alors que celui-ci n'est en fait plus lié par les termes du contrat prévoyant la durée, et le congé sera, le cas échéant, sans effet;

- la prorogation continuera aussi longtemps que le bailleur ne se trouve pas dans un des trois cas mettant obstacle à la loi;
- elle est légale et joue de manière automatique sans que le locataire soit obligé de la demander en justice;
- elle a pour effet de faire continuer le bail aux mêmes conditions qu’antérieurement, sauf que le bail prorogé est un bail à durée indéterminée.

Le texte introduit de nouvelles dispositions relatives à la prorogation légale.

En effet, dorénavant, les locataires de logements de luxe seront exclus de cette protection alors que ces derniers sont censés suffisamment armés pour assurer eux-mêmes leur protection dans le cadre des négociations de leur contrat.

Le système de la prorogation légale est maintenu, mais le besoin personnel du propriétaire, qui fait échec à la prorogation, est étendu à tous les membres de la famille jusqu’au 3e degré inclusivement.

Dorénavant, toute forme d’occupation interrompt la prorogation. Le propriétaire-bailleur peut donc invoquer un besoin à usage professionnel.

C’est le bailleur qui doit prouver le besoin personnel qu’il invoque. Cette charge de la preuve est cependant atténuée par une jurisprudence unanime qui admet que le bailleur est cru en sa parole, sauf si son affirmation est contredite par un élément de la cause. Le besoin personnel doit paraître plausible. L’existence du besoin personnel est appréciée souverainement par le juge du fond.

Tout comme sous le régime de la loi actuelle, le transfert de propriété d’un logement ne vaudra pas motif grave et légitime qui ferait cesser le bail.

Ad paragraphe (3)

Dans son avis du 7 juillet 1999 sur les problèmes liés au logement, le Conseil Economique et Social a jugé la procédure de déguerpissement inscrite à l’article 18 de la loi modifiée de 1955 comme étant laborieuse, coûteuse et peu efficace.

Le nouveau texte se base sur la proposition avancée par le Conseil Economique et Social. L’idée du Conseil Economique et Social est de prévoir dans les cas de besoin personnel un terme précis auquel le besoin propre pourra être exercé au plus tard, alors qu’aujourd’hui, ce besoin propre est souvent largement repoussé par voie des recours judiciaires. Il y aura donc davantage de sécurité juridique. En contrepartie, le locataire pourra profiter d’un délai de résiliation effectif jusqu’à 18 mois au maximum.

Concernant le texte prévu au paragraphe (3), il convient de noter ce qui suit:

- le délai de résiliation initial est de 6 mois;
- la lettre de résiliation doit être étoffée de manière à permettre à la fois au locataire et au juge de paix de juger le bien-fondé de la demande;
- après expiration du délai initial de 6 mois, le locataire devrait quitter les lieux, à moins qu’il ne s’y oppose en invoquant, au cours des 3 premiers mois après réception de la lettre de résiliation du contrat de bail, un motif réel et sérieux;
- ce motif réel et sérieux n’est donné que dans les 3 cas de figure suivants:
 - construction ou acquisition avec transformation d’un logement propre
 - location d’un logement en construction ou en transformation
 - démarches utiles et étendues en vue de la recherche d’un nouveau logement;
- le juge devra constater sommairement si la demande est contestable et contestée ou non; si le motif invoqué est réel et sérieux, il accorde une prolongation du délai de résiliation pouvant aller jusqu’à 12 mois; dans ce cas, la faveur du sursis prévue aux articles 16 à 18 n’est plus applicable; le délai de résiliation supplémentaire ne pourra donc plus être prolongé;
- au cas où le juge de paix a accordé une prolongation du délai de résiliation, ce même jugement vaudra de droit titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé du locataire après l’écoulement du délai y fixé; le bailleur ne devra donc plus demander un titre exécutoire par après;
- le délai de résiliation supplémentaire accordé par le juge est à considérer comme délai de déguerpissement après lequel le locataire doit avoir quitté le logement;
- si au cours des 3 premiers mois après réception de la lettre de résiliation du contrat de bail, le locataire n’a pas demandé une prolongation du délai de résiliation, le bailleur peut, après ces 3 mois,

demander au juge de paix un titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé après l'écoulement du délai de résiliation de 6 mois; il est évident que le locataire condamné à déguerpir peut encore demander des sursis conformément à l'article 16.

Ad paragraphe (4)

Les dispositions relatives aux logements de service restent inchangées.

Ad paragraphe (5)

Ce paragraphe est la reproduction de l'article 15, alinéa 1er de la loi de 1955.

Article 13

L'évolution des mœurs et de la société a amené le législateur à étendre, respectivement à spécifier le maintien du contrat de bail en cas de décès du locataire. L'article 1742 du Code civil retient toujours que le contrat de bail est maintenu en cas de décès du locataire mais il n'était pas stipulé dans le chef de qui le contrat de bail devait être maintenu. Dès lors, le contrat de bail pouvait théoriquement être maintenu dans le chef de l'héritier du défunt même si l'héritier n'habitait pas dans le logement. Cette situation ne correspond pas à la vérité sociale et il y avait lieu de préciser les personnes qui pouvaient faire valoir le maintien du contrat de bail.

L'article 13 introduit une protection nouvelle au profit du conjoint ou des autres membres de la famille du locataire décédé. Des cas de rigueur seront ainsi évités à l'avenir.

Il a été estimé utile de maintenir également une relation contractuelle dans le chef des personnes qui ont subi le départ du locataire et qui pourraient ainsi se retrouver dans le statut d'occupants sans droit ni titre. Toutefois, afin d'éviter des abus, il est opportun de maintenir la responsabilité entre le locataire originaire et le locataire secondaire. En effet, en n'imposant pas une telle responsabilité solidaire, le locataire qui abandonne le logement pour le laisser aux autres occupants se retrouverait dans une situation plus confortable que le locataire qui régulariserait sa situation moyennant une cession du contrat de bail en bonne et due forme.

L'intérêt du propriétaire-bailleur est sauvegardé dans la mesure où il ne perd pas ses droits contre le locataire, dans la mesure où le bail est transformé en bail à durée indéterminée, ce qui l'autorise à dénoncer le bail avec délai de résiliation dans les hypothèses visées à l'article 12.

Sont bénéficiaires de cette protection non seulement le conjoint ayant cohabité avec le locataire, mais également les enfants, les grands-parents ou toute autre personne vivant en communauté de vie avec le locataire (p. ex. le partenaire).

Afin d'éviter des abus à ce sujet, il semble opportun de prévoir que la personne – à l'exception du conjoint – qui entend se prévaloir du contrat de bail du titulaire défunt doit prouver cumulativement les deux conditions suivantes:

- avoir vécu ensemble avec le locataire dans le logement pendant une période d'au moins 6 mois précédant la date de l'abandon du domicile ou du décès du locataire;
- avoir déclaré leur domicile à la commune dans le logement pendant cette période.

Cet article tient compte d'un phénomène de société – „les ménages libres“ – qui est constaté de plus en plus souvent de nos jours. Beaucoup de jeunes gens, mais également bon nombre de personnes âgées, vivent aujourd'hui ensemble pour une période déterminée ou indéterminée, et ceci sans être liées par les liens du mariage.

Il peut s'agir de couples hétérosexuels ou homosexuels, mais également d'autres relations familiales où un descendant ou un ascendant vit avec le titulaire du contrat de bail en ménage. Les personnes habitant avec le locataire ne sont souvent pas nommément prévues dans le contrat de bail et – vu leurs liens avec le locataire – il a dès lors été jugé utile de leur réserver une protection pour les cas où le locataire décède respectivement abandonne le logement.

Article 14

Dorénavant, le juge sera libre de fixer le montant des dommages et intérêts redus au locataire en cas de non-occupation des lieux antérieurement loués aux fins invoquées comme motif de la résiliation du bail. Aucune indemnité ne sera due si le fait de ne pas avoir occupé les lieux conformément à la déclaration initiale est dû à un événement imprévisible. Un cas de force majeure n'est plus requis.

Ce n'est que dans l'hypothèse où le tribunal constate que le motif invoqué était fallacieux que le montant des dommages et intérêts ne pourra être inférieur à un an.

Le texte proposé tient compte de la jurisprudence.

Article 15

L'article 15 reproduit les dispositions de l'ancien article 15 sur le droit de préemption du locataire dont le bail court depuis au moins 18 ans. Il est bien entendu que le droit de préemption n'appartient qu'au locataire qui a lui-même habité les lieux loués en vertu d'un contrat de bail ayant couru depuis 18 ans au moins et les habite toujours au moment où le propriétaire-bailleur entend vendre le logement.

L'application pratique de l'ancien texte pose cependant problème lorsque le vendeur envisage de procéder à une vente en bloc d'un immeuble de rapport dont une partie est occupée depuis plus de 18 ans par un locataire à des fins privées. A supposer que ce locataire souhaite exercer son droit de préemption, une vente en bloc devient impossible. Pour cette raison, il est maintenant précisé dans le texte que le droit de préemption ne peut être exercé que dans la mesure où l'objet du bail est un immeuble loué en totalité à un locataire unique ou qu'il s'agit d'un appartement isolé se trouvant dans un immeuble en copropriété indivise.

En cas de vente faite en violation du droit de préemption, la vente demeure valable. Le locataire lésé pourra toutefois réclamer des dommages-intérêts qui ne pourront être inférieurs à ceux prévus à l'article 14, alinéa 3.

Article 16

La possibilité de demander des sursis en cas de condamnation à déguerpir est maintenue dans le nouveau projet de loi.

La pratique a montré que des locataires peu soucieux ont utilisé abusivement toutes les voies de recours pour solliciter après des mois voire des années de procédure des sursis à exécution.

Afin d'éviter de tels agissements, il est opportun de refuser le sursis aux personnes qui ont interjeté appel contre une décision de déguerpissement et dont l'appel a été rejeté pour un moyen procédural, sinon qui a été déclaré irrecevable ou non fondé.

L'ancienne version de l'article 18, alinéa 2 ouvrait la porte à un certain nombre d'abus en ce que des locataires condamnés à déguerpir des lieux n'effectuaient les recherches pour trouver un nouveau logement qu'*in extremis* de façon qu'ils ne pouvaient pas trouver en temps utile un nouveau logement et qu'ils pouvaient ainsi espérer obtenir un nouveau sursis sans avoir utilement recherché un nouveau logement. La partie condamnée à déguerpir devra dorénavant effectuer des recherches sérieuses et étendues en vue d'un nouveau logement pour pouvoir justifier une demande de sursis à exécution.

Le juge de paix saisi d'une demande de sursis ne devrait donc accorder le sursis qu'à l'occupant de bonne foi. Le texte proposé permettra au juge de paix de prendre en considération tous les éléments de la cause et de nuancer sa décision.

Pendant la période du sursis, les parties restent tenues à toutes les obligations découlant du bail original, étant donné que le bail – qui en principe aurait pris fin – est prorogé judiciairement pendant la durée du sursis.

L'expérience a montré que par le passé, certains locataires et leurs avocats ont abusé des recours en justice, en utilisant des moyens dilatoires de toutes sortes, pour obtenir une prolongation en fait injustifiée de leur occupation. La hantise des procédures judiciaires a manifestement découragé certains investisseurs de bonne foi à orienter leurs investissements vers l'acquisition d'immeubles destinés à la location.

Pour éviter dorénavant ces abus, il a paru légitime de supprimer le recours à cette procédure dans l'hypothèse où la procédure judiciaire a déjà duré plus d'un an.

En tenant compte du fait que 3 mois se sont écoulés au minimum entre la date de dénonciation du bail et la saisine des juridictions, le locataire condamné à déguerpir pourra ainsi, le cas échéant, bénéficier d'un délai de 15 mois avant l'exécution du jugement. Sa protection est ainsi suffisamment assurée.

Une exception est prévue en cas de vente d'un logement loué. A ce sujet, il convient de préciser ce qui suit:

- pour pouvoir bénéficier de cette dérogation, le nouveau propriétaire-bailleur doit, dans les 3 mois de la date de l'acte notarié d'acquisition du logement, envoyer au locataire une lettre de résiliation,

laquelle doit informer le locataire qu'il veut occuper le logement lui-même, respectivement qu'il veut le faire occuper par un membre de sa famille jusqu'au 3e degré inclusivement (hypothèse du besoin personnel prévue par l'article 12, paragraphe (2), point a.);

- la procédure est celle prévue par l'article 12, paragraphe (3):
 - le délai de résiliation est de 6 mois;
 - si au cours des 3 premiers mois après réception de la lettre de résiliation du contrat de bail, le locataire demande une prolongation du délai de résiliation en invoquant un motif réel et sérieux, le juge lui accorde une prolongation du délai de résiliation pouvant aller jusqu'à 6 mois; dans ce cas, la faveur du sursis n'est plus applicable;
 - si au cours des 3 premiers mois après réception de la lettre de résiliation du contrat de bail, le locataire n'a pas demandé une prolongation du délai de résiliation, le bailleur peut, après ces 3 mois, demander au juge de paix un titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé après l'écoulement du délai de résiliation de 6 mois; le locataire condamné à déguerpir peut encore demander des sursis conformément aux premiers alinéas de l'article 16; le juge de paix ne peut cependant plus accorder un sursis qui dépasserait le dernier jour du délai de 12 mois à compter de la date où le locataire a été informé par le nouveau propriétaire-bailleur par lettre de résiliation;
- la décision du juge de paix statuant sur le déguerpissement du locataire vaudra de droit titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai de 12 mois à compter de la date où le locataire a été informé par le bailleur.

Articles 17 et 18

Les articles 17 et 18 reproduisent les articles 19 et 20 de la loi modifiée du 14 février 1955.

Articles 19 à 26

Sous réserve de quelques ajustements, les dispositions des articles 21 à 26, 28 et 30 de la loi actuelle sont reprises.

Vu le libellé actuel de l'article 3, 3^o du Nouveau Code de procédure civile, tel que modifié par la loi du 1er août 2001, l'article 27 de la loi modifiée de 1955 n'est pas repris.

Dans le passé, il a été soutenu que le contrat de bail devait être enregistré pour que l'huissier de justice puisse signifier son acte. L'affaire, qui a fait couler beaucoup d'encre, se trouve actuellement réglée par une interprétation du Ministère des Finances. Il est maintenant précisé de manière non équivoque dans les articles 20 et 25 que toute demande est recevable même si le contrat de bail à la base de la demande n'a pas été enregistré.

Il n'est plus opportun de maintenir les dispositions de l'ancien article 29 relatif au recours en cassation dans la loi. Elles ont, par conséquent, été supprimées.

Article 27

Cet article est la reproduction actualisée de l'ancien article 31. La mission légale des communes d'assurer dans la mesure du possible le logement à toute personne domiciliée sur leur territoire y est consacrée.

Article 28

L'article 28, paragraphe (1) contient les dispositions de l'article 39 de la loi de 1955, lequel est resté lettre morte à ce jour.

Contrairement à l'ancien texte, la loi prévoit maintenant expressément des sanctions en cas de violation des dispositions relatives à l'interdiction de transformer des habitations en bureaux ou locaux à usage commercial ou artisanal. C'est précisément ce phénomène de conversion de logements en bureaux et locaux à usage commercial qui a accentué le manque de logements, et notamment sur le territoire de la commune de Luxembourg.

Il ne faut pas une pénurie de logements pour que le texte s'applique. Une jurisprudence avait limité son application aux seuls cas de pénurie de logements résultant soit d'une constatation officielle émanant du conseil communal compétent, soit d'une situation de fait dûment établie.

Le paragraphe (2) est une version actualisée de l'alinéa 1er de l'ancien article 33 de la loi sur les baux à loyer relatif à l'obligation de déclarer les immeubles et parties d'immeubles non occupés. Il s'agit

d'une mesure permettant à chaque commune d'agir contre l'inoccupation de logements situés dans la commune concernée. La loi prévoit également des sanctions en cas d'inobservation du texte. Comme pour la disposition prévue au paragraphe (1), il ne faut pas de pénurie – locale ou générale – de logements pour que la commune puisse agir. Conformément à ce qui a été annoncé dans le programme d'action „Logement“ fin 2001, la loi prévoit donc dorénavant l'obligation générale de déclarer aux autorités communales les logements non occupés.

Les dispositions relatives au changement d'affectation d'un logement et à la non-occupation de logements sont des mesures indispensables pour augmenter l'offre de logements et pour lutter contre la pénurie de logements.

Les autres mesures prévues par le chapitre V de la loi de 1955 et destinées à remédier à la pénurie des logements, en l'occurrence les articles 32, 34 à 38 et 40, n'ont pas été reprises. En effet, il n'y a plus aucun intérêt de maintenir des dispositions sur la réquisition d'immeubles dans une législation sur les baux à loyer. Elles ont plutôt leur place dans la loi générale sur les réquisitions.

Les travaux parlementaires sur la loi du 14 février 1955 avaient déjà stipulé que les mesures pour remédier à la pénurie des logements n'avaient leur place dans la loi qu'aussi longtemps qu'elles étaient encore indispensables. Le Conseil d'Etat, dans un avis du 9 octobre 1953, avait estimé que la législation sur les réquisitions „pourra être abrogée dans un prochain avenir, alors qu'il est à prévoir qu'elle ne sera plus guère appliquée“. Dans son avis du 7 juillet 1999 sur les problèmes liés au logement, le Conseil Economique et Social s'est également prononcé pour la suppression desdites dispositions.

Article 29

Cet article prévoit la possibilité pour une commune de demander auprès de leurs habitants des renseignements relatifs notamment au montant du loyer et des charges locatives afin de pouvoir établir – si souhaité par les autorités communales – un cadastre des loyers.

Un cadastre des loyers, une sorte de „*Mietspiegel*“ tel qu'il existe actuellement déjà en Allemagne, peut être établi dans le but de connaître le niveau moyen des loyers demandés pour les différents types de logements dans la commune ou une partie de celle-ci.

Après l'établissement d'un tel cadastre des loyers, toute personne intéressée a la possibilité de s'adresser à la commune pour connaître le niveau moyen des loyers dans celle-ci.

Articles 30 et 31

Les articles 30 et 31 reproduisent les articles 41 et 41-1 de la loi modifiée du 14 février 1955.

Compte tenu de difficultés d'interprétation de l'ancien texte, il est maintenant précisé dans la loi que dans le cas où une personne expulsée n'habite pas le rez-de-chaussée, la commune s'occupe du déplacement des biens meubles de la personne expulsée des étages de l'immeuble vers le rez-de-chaussée. Dans le passé, il y a en effet eu plusieurs cas où les services communaux et l'huissier en charge des opérations de déguerpissement se disputaient à propos de la personne à qui incombe la charge du déplacement des meubles de l'étage de l'immeuble vers le rez-de-chaussée.

Le paragraphe (18) de l'article 31 est une disposition nouvelle. A côté de la procédure actuelle, la commune a dorénavant la possibilité d'obtenir l'autorisation de disposer des biens meubles entreposés sans devoir passer via une procédure judiciaire, laquelle peut s'avérer trop lourde compte tenu de la valeur des intérêts en jeu.

En effet, l'expérience a montré que les biens meubles déposés dans les locaux communaux en application de l'article 41-1 de la loi modifiée de 1955 ont été le plus souvent de moindre valeur.

Si après l'écoulement d'un délai d'au moins 6 mois à partir du dépôt des meubles dans un local et suite à deux sommations envoyées par la commune à la personne expulsée par lettre recommandée, la personne expulsée ne retire toujours pas ses biens dans le délai de 15 jours indiqué dans la 2e sommation, il est présumé d'une manière irréfragable que la personne expulsée a renoncé à réclamer la restitution des biens entreposés. Ces biens deviennent alors la propriété de la commune qui peut les vendre à son profit.

Les biens meubles d'une certaine valeur sont dans la très grande majorité des cas déplacés par la personne condamnée au déguerpissement. A supposer que pour une raison ou une autre un bien de quelque valeur n'aurait pas pu être déplacé par la personne expulsée, celle-ci ne manquerait certainement pas de se manifester auprès des autorités communales, et au plus tard après la réception de la 2e sommation.

Le présent article vise à concilier au maximum les intérêts tant de la personne expulsée que de la commune obligée de prendre en charge l'entreposage des biens meubles.

Article 32

Ad 1° à 4°

Au Grand-Duché, la réglementation du bail commercial manque de cohérence et certaines dispositions de la loi de 1955 mériteraient être reprises dans le Code civil. Dès lors, la création d'une section spéciale réservée au seul bail commercial permettra au législateur dans une étape ultérieure de modifier et de réglementer de manière cohérente la matière en trouvant d'ores et déjà une section réservée à ce sujet dans le Code civil.

Or, toutes les dispositions des articles 1752 à 1762-2 du Code civil restent applicables non seulement au bail à loyer, mais également au bail commercial. Les titres proposés sont les mieux appropriés pour définir sans équivoque à quelles sortes de contrats s'appliquent les différentes dispositions.

Pour le contrat de bail professionnel, artisanal ou à ferme, il a été estimé que le contrat devait être maintenu dans le chef du repreneur de l'exploitation en cas de décès du locataire, sous condition que le repreneur maintienne l'exploitation existante, ce qui écarte toute personne voulant poursuivre le contrat de bail pour une nouvelle exploitation commerciale ou professionnelle, et à condition que le repreneur ait un lien de famille jusqu'au 5e degré inclusivement avec le défunt ou qu'il soit associé à l'exploitation du locataire défunt.

Une précision a encore été ajoutée au texte pour éviter notamment qu'un titulaire d'un contrat de bail mixte puisse, après avoir obtenu des sursis commerciaux, jouir des sursis au déguerpissement.

Ad 5°

On peut donner en location non seulement un logement d'habitation ou un local de commerce, mais également beaucoup d'autres choses, comme un emplacement de parking, un garage, un emplacement pour une terrasse, un emplacement de camping, etc. Il est dès lors utile de maintenir la notion de l'usage des lieux afin que toute hypothèse soit visée par la loi.

Toutefois, l'application de l'article 1736 du Code civil a entraîné qu'au sud du pays, les délais d'usage pour résilier un contrat de bail étaient de 2 mois alors qu'ils étaient de 3 mois dans les autres parties du pays. Dans un intérêt d'harmonisation du droit, il est opportun d'appliquer un délai homogène à tous les contrats de bail à loyer.

S'il est prévu une durée plus importante que 3 mois dans le contrat de bail écrit à durée indéterminée, ce délai supérieur est de rigueur, étant donné qu'il est surtout profitable au locataire.

En ce qui concerne les contrats de bail commerciaux et mixtes, il est également préférable de fixer une fois pour toutes la durée de 6 mois, largement appliquée par les juridictions luxembourgeoises. Toutefois, étant donné qu'un certain nombre de contrats peuvent être plus avantageux avec un délai de résiliation inférieur à 6 mois, il doit être possible aux parties de déroger à cette disposition.

Ad 6°

La version actuelle de l'article 1758 du Code civil correspond encore à un point de vue du XIXe siècle. Il n'existe plus de contrats faits au jour ni à l'année.

Dès lors, il est préférable de modifier le texte et de l'appliquer conformément à la jurisprudence actuelle en ce qu'un contrat de bail est censé être fait à durée indéterminée s'il n'est pas précisé pour quelle durée il a été conclu.

Ad 7°

L'ancienne version de l'article 1761 du Code civil ne connaît actuellement qu'une seule application par les tribunaux luxembourgeois en ce que seul le bailleur détenteur d'un contrat de bail à durée indéterminée peut résilier le contrat de bail pour cause d'occupation personnelle. Par conséquent, le texte proposé pour l'article 1761 correspond exactement à l'état actuel de la jurisprudence.

Ad 8°

Depuis toujours, il était possible d'inscrire une clause dans le contrat de bail en vertu de laquelle le bailleur pourrait résilier le contrat de bail pour cause d'habitation personnelle. Nous la connaissons sous

la forme de la clause diplomatique. Dès lors, il est opportun de modifier l'article 1762 à ce qu'il correspond logiquement à l'article 1736.

Article 33

Ad paragraphe (1)

Le libellé actuel des articles 82 et 84 du Nouveau Code de procédure civile peut donner lieu à des interprétations différentes.

En effet, ces articles parlent de parties „citées“ alors qu'en matière de bail à loyer, les affaires ne sont pas introduites devant le juge de paix par voie de citation, mais par voie de requête. Une citation serait donc irrecevable en matière de bail à loyer.

Conformément à l'article 21 de la loi, suite à une demande introduite sous forme d'une requête, le greffier du juge de paix convoquera les parties.

Pour davantage de sécurité juridique, il convient donc d'ajouter les termes „ou convoquées par voie de greffe“ dans lesdits articles.

Ad paragraphe (2)

L'article 37 de la loi du 18 juin 1982 sur le bail à ferme, tel que modifié par le règlement grand-ducal du 9 décembre 1983 relatif à l'uniformisation de certains délais de procédure, dispose que: „Les articles 26 et 30 de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer sont applicables en matière de bail à ferme.“ La version actuelle de l'article 37 ne contient plus aucune référence à la procédure prévue par l'article 22 de la loi modifiée du 14 février 1955 sur les baux à loyer, c'est-à-dire l'article 20 de la présente loi.

Or, selon un arrêt de la Cour de cassation du 28 février 2002, la procédure à suivre en bail à ferme, tant en première instance qu'en appel, est celle instaurée de manière générale pour toutes les procédures de loyer, qu'elles soient d'habitation, de commerce ou ruraux, et pour lesquelles compétence exclusive revient au juge de paix sur base de l'article 3, 3° du Nouveau Code de procédure civile. Même si le texte de l'article 37 ne prévoit pas *expressis verbis* que l'article 22 de la loi de 1955 est applicable à la matière du bail à ferme, la Cour de cassation a, à juste titre, considéré que le texte de l'article 22, tel que modifié par la loi du 27 août 1987, qui a réintroduit la procédure de saisine du juge du paix par voie de requête, vise toute procédure en matière de bail à loyer, sans qu'il ne soit nécessaire de faire un renvoi particulier dans la législation sur le bail rural à cet article.

Le bail à ferme constituant un bail de biens immeubles, il convient donc de modifier l'article 37 de la loi susmentionnée du 18 juin 1982.

Article 34

Il convient que les dispositions des articles 32 et 33, qui modifient des articles du Code civil et du Nouveau Code de procédure civile, puissent trouver une application immédiate.

Article 35

Etant donné qu'il n'est pas certain que le règlement grand-ducal prévu à l'article 7 – lequel sera élaboré notamment en étroite collaboration avec le SYVICOL et les commissaires de district – est d'application avant l'entrée en vigueur de la présente loi, il est opportun de prévoir une disposition transitoire.

Article 36

Chaque locataire ayant conclu un contrat de bail – à durée déterminée ou à durée indéterminée – avant l'entrée en vigueur de la présente loi peut dénoncer le contrat de bail endéans un délai de 3 mois à partir de date de la demande en augmentation du loyer du bailleur. Par conséquent, en cas de contrat de bail à durée déterminée, le locataire est en droit de dénoncer unilatéralement le bail avant le terme prévu au contrat.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre Ier. – *Dispositions générales*

Art. 1er.– (1) Les baux à usage d’habitation principale sont régis par les articles 1713 à 1762-2 du Code civil sous réserve des règles particulières instituées par la présente loi.

(2) Sous réserve des dispositions des articles 16 à 18, la présente loi s’applique exclusivement à la location, par un contrat de bail écrit ou verbal, de logements à usage d’habitation principale à des personnes physiques, quelle que soit l’affectation stipulée dans le contrat de bail, sauf opposition justifiée par le bailleur en cas de réaffectation par le locataire en cours de contrat.

(3) La loi ne s’applique pas:

- aux immeubles ou parties d’immeubles affectés à un usage commercial ou industriel ou à un service public, sous réserve des dispositions prévues par le chapitre VIII;
- aux résidences secondaires;
- aux locaux tels que des garages ne formant pas l’accessoire du logement;
- aux chambres d’hôtel;
- aux logements collectifs conformément à la législation concernant l’intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l’action sociale en faveur des étrangers;
- aux logements meublés ou non meublés dans des structures d’hébergement spéciaux tels que maisons de retraite, centres intégrés pour personnes âgées, centres de gériatrie, centres pour personnes handicapées.

Les articles 3 à 11 et 15 ne s’appliquent pas aux logements locatifs prévus par les articles 27 à 30ter de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l’aide au logement.

Art. 2.– Toute cession de bail portant sur des baux à usage d’habitation principale est interdite, sauf convention expresse contraire des parties au bail. Cette convention cesse à l’expiration du bail et est exclue de la prorogation légale prévue par la présente loi.

Les dispositions des articles 3 à 11 s’appliquent également aux relations entre locataires principaux et sous-locataires ou cessionnaires.

Chapitre II. – *De la fixation du loyer et des charges*

Art. 3.– (1) La location d’un logement à usage d’habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans le logement.

(2) A défaut d’accord entre parties, le capital investi est celui engagé:

- dans la construction initiale du logement et de ses dépendances telles que garages, emplacements de stationnement, jardin, grenier et cave, qui sont mis à la disposition du locataire et dont le coût est établi au jour de leur achèvement;
- dans les travaux d’amélioration, dont le coût est établi au jour de l’achèvement des travaux, lesquels ne peuvent comporter des réparations locatives ou de menu entretien;
- dans le fonds sur lequel l’habitation est sise, dont le coût est fixé à celui du jour de son acquisition; le coût du fonds peut toutefois également être fixé forfaitairement par le bailleur à 20% du capital investi.

(3) Ce capital investi est réévalué au jour de la conclusion du bail ou au jour de l’adaptation du loyer par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l’article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l’impôt sur le revenu.

(4) Si la construction du logement remonte à quinze ans ou plus, le capital investi réévalué déterminé d’après les modalités formulées ci-avant est diminué de 2% par période de deux années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l’entretien ou la répara-

tion du logement. Ces frais sont également réévalués selon les modalités prévues par le paragraphe (3). Au cas où les frais investis excèdent la décote opérée, ils sont reportés sur les décotes ultérieures.

(5) Dans le cas où le capital investi défini ci-avant ne peut pas être déterminé sur base de pièces justificatives et s'il y a désaccord entre le bailleur et le locataire sur le montant du loyer, la partie la plus diligente chargera un expert assermenté en bâtiment qui procédera à l'évaluation du capital investi.

Toutefois, en cas d'aliénation à titre onéreux, le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique translatif de propriété, et les frais de l'acte, sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté.

Dans le cas où la prédite évaluation ou la présomption prévue à l'alinéa 2 est contestée par la partie qui aura prouvé qu'elle ne saurait manifestement correspondre à la valeur marchande comparable, sans pour autant que cette partie ne puisse établir le véritable capital investi, la commission des loyers, saisie conformément à l'article 8, détermine le capital investi 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 du logement.

(6) Le loyer de tout logement à usage d'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 deux ans.

Cette période de deux ans ne prend pas fin par suite d'un changement de bailleur. En revanche, elle prend fin de plein droit s'il y a changement de locataire sans préjudice des dispositions de l'article 13, alinéa 1er.

Art. 4.— Le loyer des logements meublés, à l'exception de ceux visés par l'article 1er, paragraphe (3), ne peut en aucun cas dépasser le double du loyer fixé conformément à l'article 3. Il est tenu compte, dans la fixation du loyer, de la valeur du mobilier.

Art. 5.— (1) La conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer.

(2) Il est toutefois permis aux parties de convenir d'une garantie locative, qui ne pourra dépasser trois mois de loyer, pour garantir le paiement du loyer ou des autres obligations découlant du contrat de bail.

En cas de stipulation d'une garantie locative, un constat écrit et contradictoire des lieux doit être signé lors de la conclusion du bail.

Le bailleur ne peut refuser, même après la conclusion du bail, une garantie locative sous forme d'une garantie bancaire.

(3) Le bailleur ne peut mettre à charge du locataire que les montants qu'il justifie avoir déboursés lui-même pour le compte du locataire.

Ne peuvent être mis à charge du locataire que les frais exposés pour la consommation d'énergie, pour l'entretien courant du logement et des parties communes, pour les menues réparations ainsi que les taxes liées à l'usage du logement.

Le bailleur peut exiger le versement d'acomptes appropriés sur ces frais. Ces acomptes peuvent être adaptés aux frais réellement exposés par le locataire au cours des exercices antérieurs.

Les charges communes à plusieurs logements sont réparties annuellement selon un mode de computation à convenir entre les parties en cause.

Si les frais mis en compte résultent d'un décompte d'un immeuble soumis au statut de la copropriété approuvé en assemblée générale conformément à la législation relative au statut de la copropriété des immeubles bâtis, les positions de ce décompte à charge du locataire par application de la présente loi sont présumées justifiées et échues. La preuve contraire est admise.

En cas de demande du locataire, le bailleur est tenu de lui communiquer une copie des extraits du règlement de copropriété concernant la destination de l'immeuble, la jouissance et l'usage des parties privatives et communes et précisant la quote-part afférente du lot loué dans chacune des catégories de charges.

(4) Les acomptes sur charges peuvent également être fixés forfaitairement par les parties si ce forfait correspond à la consommation et aux charges normales du locataire. Il pourra être adapté au cours du bail.

Il est permis aux parties de convenir au cours du bail de modifier le régime des acomptes soit vers un régime forfaitaire soit du régime forfaitaire à un régime par acomptes.

(5) Les clauses de valeur conventionnelles qui diffèrent du régime prévu par la présente loi perdront leur effet à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée au bailleur.

Toutes autres stipulations inscrites dans les contrats de bail et destinées à priver d'effet une disposition de la présente loi sont nulles de plein droit.

Art. 6.– Les articles 3 à 5 ne s'appliquent pas aux logements avec confort moderne, non standard:

- a. dont le loyer mensuel est supérieur à 269 euros, valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948; ou
- b. dont le capital investi, fixé conformément à l'article 3, paragraphes (2), (3) et (5):
 - par m² de surface utile, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation sur la publicité foncière en matière de copropriété, d'un logement faisant partie d'une copropriété est supérieur à 618 euros, valeur au nombre cent de l'indice des prix de la construction en 1970; ou
 - par m² de surface utile d'habitation, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation concernant l'aide au logement, des maisons unifamiliales est supérieur à 450 euros, valeur au nombre-indice cent de l'indice des prix de la construction en 1970;
 à condition que le contrat de bail stipule clairement qu'il s'agit d'un des logements visés au présent article et qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 5.

Art. 7.– (1) Dans les communes de 6.000 habitants et plus, il est institué une ou plusieurs commissions des loyers.

Plusieurs commissions des loyers sont instituées pour toutes les communes de moins de 6.000 habitants. Un règlement grand-ducal déterminera la zone de compétence territoriale et le siège de ces commissions des loyers.

(2) Les missions de la commission des loyers, dénommée ci-après „commission“, sont définies par les dispositions de la présente loi.

(3) Chaque commission se compose d'un président et de deux assesseurs. Il y a autant de membres suppléants que de membres effectifs. Les membres et les suppléants sont nommés pour une durée de six ans. Leurs mandats sont renouvelables.

Pour les communes de 6.000 habitants et plus, les membres et les suppléants sont désignés par le conseil communal, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Le président de chaque commission et son suppléant sont choisis pour autant que possible parmi les membres du conseil communal. L'un des assesseurs est choisi parmi les bailleurs et l'autre parmi les locataires domiciliés dans la commune. Il en est de même de leurs suppléants respectifs.

Pour les communes de moins de 6.000 habitants, les membres et les suppléants des commissions sont désignés, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, sur base d'une liste de candidats proposés par les différents conseils communaux, en réunion jointe des conseils communaux afférents qui seront convoqués par le commissaire de district du siège de la commission, et dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée. La réunion jointe est présidée par le commissaire de district compétent. Si l'assemblée jointe des communes concernées a été convoquée deux fois sans s'être trouvée en nombre requis, elle pourra, après une nouvelle et dernière convocation, quel que soit le nombre des communes présentes, prendre une résolution sur l'objet mis pour la troisième fois à l'ordre du jour. Le président de ces commissions est le commissaire du district où est situé le siège de la commission. L'un des assesseurs est choisi parmi les bailleurs et l'autre parmi les locataires domiciliés dans la zone de compétence territoriale de la commission. Il en est de même de leurs suppléants respectifs.

Les commissions sont renouvelées à la suite des élections générales des conseils communaux dans les trois mois qui suivent l'installation des conseillers élus. En cas de renouvellement intégral du conseil communal d'une commune de 6.000 habitants et plus par suite de dissolution ou de démission de tous

ses membres, le nouveau conseil procède, dans les trois mois de son installation, au renouvellement de la commission.

Lorsqu'un assesseur perd sa qualité respectivement de bailleur ou de locataire, il est de plein droit démissionnaire de la commission en cette qualité.

Les présidents des commissions dans les communes de 6.000 habitants et plus ainsi que les assesseurs de toutes les commissions des loyers peuvent être révoqués au cours de leur mandat et remplacés. La révocation d'un membre d'une commission dans une commune de 6.000 habitants et plus est faite par le conseil communal sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. La procédure de révocation d'un assesseur d'une commission regroupant plusieurs communes de moins de 6.000 habitants est initiée par une demande afférente présentée au président de la commission par une des communes concernées sur base d'une décision prise par son conseil communal. Dans le mois de la réception de la demande, le président convoque une réunion jointe des conseils communaux concernés lors de laquelle est prise une décision concernant la révocation. Cette décision est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Les règles de fonctionnement de cette réunion jointe sont les mêmes que celles qui figurent au troisième alinéa du présent paragraphe.

En cas de vacance d'un poste de membre ou de suppléant d'une commission par suite de décès, de démission ou pour toute autre cause, il est pourvu au remplacement du poste vacant dans le délai de trois mois. Le remplaçant achève le terme du mandat de celui qu'il remplace.

(4) Dans les communes de 6.000 habitants et plus, le lieu de réunion de la commission est un local approprié mis à disposition par l'administration communale concernée. Pour chaque commission regroupant des communes de moins de 6.000 habitants, un local approprié est mis à disposition par l'administration communale du lieu du siège de la commission.

(5) Le secrétaire de la commission est désigné par le conseil communal parmi les fonctionnaires communaux dans les communes de 6.000 habitants et plus. Il est désigné par le président parmi les fonctionnaires du commissariat de district pour chaque autre commission.

(6) Dans les communes de 6.000 habitants et plus, les indemnités revenant aux membres et au secrétaire de la commission ainsi que les autres frais de fonctionnement de la commission sont à charge de la commune.

Pour les autres commissions, les indemnités revenant aux membres et au secrétaire de la commission ainsi que les autres frais de fonctionnement sont répartis de façon égale entre les communes concernées.

Les montants des indemnités revenant aux membres et au secrétaire de la commission sont fixés par règlement grand-ducal.

Art. 8.– La partie qui se croira fondée en vertu des dispositions de la présente loi à demander une augmentation ou une réduction du loyer devra d'abord notifier son intention à l'autre partie par écrit, sous peine d'irrecevabilité de la requête devant la commission. Si un accord n'a pu être obtenu endéans un mois, le réclamant pourra adresser une requête au collège des bourgmestre et échevins de la commune du lieu de situation du logement. Le collège des bourgmestre et échevins transmettra sans délai la requête à la commission compétente.

Chaque requête précisera l'objet de la demande. Elle ne sera pas recevable pendant les douze premiers mois du bail.

Les parties seront convoquées par la commission par lettre recommandée avec accusé de réception qui contiendra outre les jour, heure et lieu pour se présenter devant la commission une copie de la requête introductive de la partie requérante. La convocation sera faite au moins à huitaine. Si une partie n'est pas touchée personnellement, la commission des loyers reconvoquera les parties à quinzaine, le tout sous peine de nullité. La deuxième convocation est valablement faite à domicile.

Art. 9.– (1) Les parties comparaîtront en personne ou par fondé de pouvoir devant la commission aux jour, heure et lieu indiqués dans la convocation et présenteront leurs observations.

(2) La commission pourra s'entourer de tous les renseignements qu'elle jugera convenir avant de déterminer le loyer. Elle pourra notamment prendre inspection des lieux loués.

Exceptionnellement, la commission pourra se faire assister par un expert. Les frais de cette intervention seront avancés par la partie requérante et ventilés entre les parties dans la décision de la commission ou, en cas de recours, par le tribunal saisi en tenant compte de l'issue de la procédure.

(3) La commission s'efforcera de concilier les parties.

S'il y a conciliation, il sera dressé procès-verbal des conditions de l'arrangement. Ce procès-verbal sera signé par les parties ou leurs fondés de pouvoir et par le président de la commission.

En cas de non-conciliation ou de non-comparution de l'une des parties, la commission déterminera le loyer dû et/ou les avances sur charges d'après les règles établies par les articles 3 à 5.

(4) En cas de détermination du loyer, le procès-verbal contiendra l'évaluation du logement par rapport aux critères légaux et réglementaires et le montant du loyer.

Le procès-verbal sera signé par les membres de la commission et une copie sera notifiée aux parties par lettre recommandée dans le plus bref délai avec indication des voies et du délai de recours ainsi que de la manière dans laquelle il doit être présenté, faute de quoi le délai pour introduire un recours contre la décision conformément à l'article 10 ne court pas.

(5) La commission est tenue de rendre sa décision dans un délai de trois mois à partir de la transmission de la requête à la commission. Si aucune décision n'est rendue endéans ce délai, le requérant pourra saisir directement le juge de paix.

(6) Les parties peuvent convenir de charger la commission d'une mission d'arbitrage auquel cas la décision s'imposera aux parties et sera susceptible d'exécution directe.

Art. 10.– Contre la détermination du loyer par la commission, il est ouvert une action devant le juge de paix du lieu de la situation du logement. Cette action devra être formée, à peine de déchéance, dans le mois de la notification du procès-verbal de la commission. Elle sera introduite, instruite et jugée conformément à la procédure prévue aux articles 19 à 26. La copie du procès-verbal de la commission sera jointe à la requête.

Si aucun recours n'est introduit suite à la notification de la décision de la commission dans les délais fixés, il est présumé d'une manière irréfragable que la décision de la commission est acceptée de part et d'autre.

La décision du juge de paix pourra être frappée d'opposition ou d'appel dans les formes et délais prévus aux articles 23 et 25.

Art. 11.– La détermination du loyer par la commission des loyers ou le juge de paix ne peut produire ses effets qu'à partir du premier terme venant à échoir après la date à laquelle le collège des bourgmestre et échevins compétent a été saisi de la requête conformément à l'article 8.

Lorsque, en application des dispositions de la présente loi, le loyer est augmenté de plus de 10% suite à une décision de la commission des loyers ou sur un recours en justice, la hausse s'applique par tiers annuels. Le locataire aura toutefois le droit de dénoncer le bail, nonobstant toute convention contraire, moyennant un délai de résiliation de trois mois.

Chapitre III. – De la durée du contrat de bail

Art. 12.– (1) Le contrat de bail peut être conclu à durée déterminée ou indéterminée. En l'absence d'un écrit, il est présumé conclu à durée indéterminée.

(2) Tout contrat de bail visé par la présente loi, à l'exception du contrat portant sur un logement tel que défini à l'article 6, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé à moins que:

- a. le bailleur déclare avoir besoin des lieux loués pour les occuper lui-même ou pour les faire occuper de manière effective par un membre de sa famille jusqu'au troisième degré inclusivement;
- b. le locataire ne remplisse pas ses obligations;
- c. il existe d'autres motifs graves et légitimes à établir par le bailleur; le transfert de propriété du logement ne vaut pas motif grave et légitime.

(3) Par dérogation à l'article 1736 du Code civil, le délai de résiliation dans les cas prévus au paragraphe (2), point a, est de six mois. La lettre de résiliation doit être écrite, motivée et accompagnée, le cas échéant, de pièces afférentes et s'effectuer par voie de lettre recommandée à la poste avec avis de réception. Elle doit mentionner, sous peine de nullité, le texte du présent paragraphe.

Dans les trois mois de l'avis de réception à la poste, le locataire peut, sous peine de forclusion, demander une prolongation du délai de résiliation au juge de paix. En l'absence de cette demande, le bailleur peut demander au juge de paix un titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé après l'écoulement du délai de résiliation précité.

En cas de demande de prolongation du délai de résiliation, les parties seront convoquées dans les deux mois à l'audience. Sauf si la demande de résiliation est sérieusement contestable ou contestée, le juge de paix accordera une prolongation du délai au locataire à condition que celui-ci justifie avant l'expiration du délai initial de six mois, par voie de pièces, soit être en train de construire ou de transformer un logement lui appartenant, soit avoir loué un logement en construction ou en transformation, soit avoir fait des démarches utiles et étendues en vue de la recherche d'un nouveau logement. Sans préjudice de l'alinéa final de l'article 16, la prolongation du délai ne pourra en aucun cas dépasser de douze mois la date d'expiration du délai initial de six mois. La faveur du sursis, prévue aux articles 16 à 18, ne sera plus applicable. La décision accordant la prolongation du délai vaudra de droit titre exécutoire en vue d'un déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai.

(4) 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 l'employeur prouve que le contrat de travail a pris fin.

Au cas où l'occupant reste en possession du logement après la cessation du contrat de travail, il est tenu de payer une indemnité d'occupation du logement à fixer conformément aux dispositions de l'article 3.

(5) Par dérogation à l'article 1743 du Code civil, l'acquéreur d'un immeuble loué en tout ou en partie ne peut expulser le locataire dont le bail n'a pas date certaine avant son acte d'acquisition, mais qui avait été mis en possession des lieux avant cette date à moins que l'une des conditions définies aux paragraphes précédents ne soit réalisée.

Art. 13.— En cas d'abandon du domicile par le locataire ou en cas de décès du locataire, le contrat de bail continue à durée indéterminée:

- au profit du conjoint ayant cohabité avec le locataire;
- au profit des descendants, des ascendants ou du concubin notoire, qui vivaient avec lui en communauté domestique depuis au moins six mois à la date de l'abandon du domicile ou du décès et qui avaient déclaré leur domicile à la commune dans le logement pendant cette période.

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

Les droits du bailleur contre le locataire ayant abandonné le logement ne sont pas affectés par ces dispositions.

A défaut de personnes remplissant les conditions prévues au présent article, le contrat de bail est résilié de plein droit par l'abandon du domicile ou le décès du locataire.

Art. 14.— Sauf événement imprévisible, l'ancien locataire a droit à des dommages-intérêts si, dans les trois mois qui suivent son départ, les lieux ne sont pas occupés aux fins invoquées comme motif de la résiliation du bail soit dans l'acte de dénonciation du bail, soit dans la requête introductive d'instance, soit dans le jugement.

Le délai de trois mois est suspendu pendant la durée des travaux de rénovation et de transformation entrepris de manière effective et soutenue.

Si le tribunal constate que le motif invoqué pour empêcher la prorogation légale était fallacieux, le locataire a droit à des dommages-intérêts qui ne peuvent être inférieurs au montant des loyers d'une année.

Art. 15.— Le locataire dont le bail court depuis au moins dix-huit ans bénéficie d'un droit de préemption sur le logement loué, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou

qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du bailleur parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite. Un règlement grand-ducal pourra déterminer les modalités d'application de ce droit.

Le bailleur adresse au locataire par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre, le bailleur doit avertir le locataire qu'il a le droit de faire une contre-proposition. Le locataire dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si le locataire a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d'un mois. Le logement ne peut être vendu à un prix inférieur ou égal à celui offert par le locataire.

Le droit de préemption peut uniquement être exercé si le locataire a loué tout l'immeuble, respectivement si l'appartement qu'il a loué est placé sous le régime de la copropriété.

En cas de vente du logement à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef du locataire, le locataire lésé peut réclamer des dommages-intérêts qui ne pourront être inférieurs au montant des loyers d'une année.

Chapitre IV. – De la protection des personnes condamnées à déguerpir de leur logement

Art. 16.– 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 il pourra être prorogé à deux reprises, chaque fois pour une durée maximum de trois mois. Le sursis ne sera accordé que si, en raison des circonstances, le requérant paraît mériter cette faveur et qu'il prouve avoir effectué des démarches utiles et étendues pour trouver un nouveau logement, à moins que le sursis ne soit incompatible avec le besoin personnel de l'autre partie.

Le juge de paix peut fixer le loyer ou l'indemnité d'occupation pendant la durée du sursis en tenant compte du dommage subi par le bailleur par le maintien provisoire de l'occupant dans les lieux.

Si après une condamnation au déguerpissement en première instance, l'appel de la partie condamnée à déguerpir est déclaré irrecevable ou nul, ou si le déguerpissement est confirmé en instance d'appel, quel que soit le délai accordé par le juge d'appel à la partie condamnée au déguerpissement, cette partie ne pourra plus introduire une demande en sursis à l'exécution de la décision.

Toute demande en sursis ou en prorogation de sursis est irrecevable s'il s'est écoulé un délai supérieur à un an entre le jour de l'introduction de la procédure judiciaire et l'expiration du délai de déguerpissement fixé dans le jugement prononçant la condamnation ou dans l'ordonnance accordant un précédent sursis.

Par dérogation aux délais fixés pour l'expiration du délai de déguerpissement conformément aux alinéas qui précèdent et pour l'expiration du délai de résiliation prévu par l'article 12, paragraphe (3), alinéa 3, en cas de vente d'un logement loué, l'expiration du délai de déguerpissement du logement par le locataire doit impérativement avoir lieu au plus tard douze mois après la date où le nouveau propriétaire-bailleur informe par lettre de résiliation, dans la forme prévue à l'article 12, paragraphe (3), alinéa 1er, le locataire qu'il veut occuper lui-même le logement ou qu'il veut le faire occuper de manière effective par un membre de sa famille jusqu'au troisième degré inclusivement. A cet effet, la lettre de résiliation devra être envoyée au locataire endéans les trois mois de la date d'acquisition du logement. Dans ce cas, il ne peut plus être accordé aucun sursis dépassant le dernier jour du délai susmentionné de douze mois. La décision du juge de paix statuant sur le déguerpissement du locataire vaudra de droit titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du prédit délai de douze mois.

Art. 17.– La demande en sursis sera formée par simple requête à déposer au greffe de la justice de paix. Les parties seront convoquées pour la première audience utile.

La décision sur la demande sera constatée par simple note au plumitif. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours.

Art. 18.– Si le délai de déguerpissement accordé à l'occupant par la décision est supérieur à quinze jours, la demande en sursis est à introduire, à peine de déchéance, au plus tard trois jours avant

l'expiration de ce délai. La demande en prolongation du sursis est à introduire, à peine de déchéance, au plus tard trois jours avant l'expiration du sursis. Il y sera statué incessamment. Néanmoins, la demande aura un effet suspensif.

Chapitre V. – Du règlement des litiges

Art. 19.– Le juge de paix est compétent, même si le titre est contesté, pour connaître de toutes les contestations entre bailleurs et locataires relatives à l'existence et à l'exécution des baux.

Le juge de paix compétent est celui de la situation du logement faisant l'objet du bail en litige.

Le tribunal peut déclarer inapplicables toutes les stipulations contractuelles qui auraient pour effet de rendre inopérantes les dispositions protectrices du locataire prévues par la présente loi.

Art. 20.– La demande portée devant le juge de paix conformément à l'article 3, 3° du Nouveau Code de procédure civile sera formée par simple requête sur papier libre à déposer au greffe de la justice de paix en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause.

La requête énoncera les nom, prénom, profession et domicile des parties. Elle indiquera sommairement les moyens invoqués à l'appui de la demande et précisera l'objet de celle-ci.

La date du dépôt de la demande est marquée par les soins du greffier sur un registre de papier non timbré tenu au greffe. Ce registre sera coté et paraphé par le juge de paix. Le greffier y inscrira également la date des lettres recommandées prévues par la présente loi.

La demande est recevable même si le contrat de bail à la base de la demande n'a pas été enregistré.

Art. 21.– Le greffier convoquera les parties par lettre recommandée à la poste avec avis de réception. Il y joindra une copie de la requête pour chaque défendeur. La lettre indiquera les nom, prénom, profession et domicile du demandeur, l'objet de la demande, le jour et l'heure de l'audience fixée pour les débats par le juge de paix au délai minimum de huit jours. La convocation contiendra en outre et à peine de nullité les mentions prescrites à l'article 80 du Nouveau Code de procédure civile.

Art. 22.– Pour l'instruction et le jugement des affaires, la procédure ordinaire prévue en matière de justice de paix, pour autant qu'il n'y est pas dérogé par les dispositions de la présente loi, sera suivie.

Lorsqu'il y a lieu à enquête ou expertise, le greffier citera les témoins et les experts par lettre recommandée avec avis de réception. La lettre précisera l'objet de l'enquête ou de l'expertise.

Dans les quinze jours du prononcé, le greffier notifiera aux parties intéressées par lettre recommandée une copie sur papier libre du jugement.

Art. 23.– Si l'une des parties ne comparait ni en personne, ni par mandataire, le juge de paix statuera conformément aux dispositions des articles 74 à 89 du Nouveau Code de procédure civile. La partie défaillante pourra faire opposition, par déclaration au greffe, dans les quinze jours de la notification prévue à l'article 22, alinéa 3. Dans ce cas, la convocation se fera conformément aux dispositions de l'article 21.

Art. 24.– Le juge de paix peut prendre par ordonnance toutes mesures provisoires, et notamment fixer le loyer provisoire. Sont applicables les articles 15, 16 et 17 du Nouveau Code de procédure civile.

Art. 25.– L'appel sera porté devant le tribunal d'arrondissement. Il devra être interjeté, sous peine de nullité, dans un délai de quarante jours à partir de la notification du jugement s'il est contradictoire et, si le jugement est rendu par défaut, dans un délai de quarante jours à partir du jour où l'opposition ne sera plus recevable. Pour la déclaration d'appel ainsi que pour l'instruction et le jugement de l'affaire, on suivra la procédure ordinaire prévue en matière commerciale.

L'appel est recevable même si le contrat de bail à la base de la demande n'a pas été enregistré.

Art. 26.– Les ordonnances, jugements et arrêts rendus en matière de bail à loyer sont exempts du droit de timbre.

Dans ces affaires, les pièces de toute nature produites en cours d'instance sont dispensées du droit d'enregistrement et de timbre.

Chapitre VI. – Des missions incombant aux autorités communales

Art. 27.– Les administrations communales ont la mission d’assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune.

Art. 28.– (1) Une habitation ou un local habituellement loué pour servir de logement proprement dit ne pourra être soustrait à cette destination pour être transformé en bureau ou local à usage commercial ou artisanal, sauf autorisation expresse de la part du collège des bourgmestre et échevins de la commune dans laquelle se situe l’habitation ou le local en question.

Cette interdiction ne s’applique ni aux bureaux des services publics ni aux cas où les locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituent que l’accessoire du logement.

(2) Le collège des bourgmestre et échevins peut obliger les propriétaires des immeubles et parties d’immeubles non occupés destinés à servir de logement sis sur le territoire de la commune à les déclarer à l’administration communale dans le délai fixé par ledit collège. La déclaration devra préciser le volume non occupé, le nombre de pièces et le montant du loyer.

(3) Les infractions et les tentatives d’infraction aux dispositions du présent article sont punies d’une amende de 251 à 125.000 euros et d’un emprisonnement de huit jours à un an ou d’une de ces peines seulement.

Art. 29.– Chaque commune est autorisée à demander annuellement auprès des bailleurs, donnant en location un ou plusieurs logements sis sur le territoire de la commune, respectivement auprès des locataires d’un logement sis sur le territoire de la commune, des renseignements relatifs au montant du loyer et des charges locatives à payer au bailleur ainsi qu’au type et à la surface en m² du logement loué.

Ces renseignements peuvent être utilisés pour l’établissement d’un cadastre des loyers afin de connaître le niveau moyen des loyers demandés pour les différents types de logements dans une commune ou dans une partie de celle-ci.

La demande de renseignements est faite moyennant un formulaire mis à la disposition des bailleurs, respectivement des locataires, par les autorités communales. Elle doit être retournée, dûment remplie et signée par chaque bailleur ou locataire destinataire aux autorités communales dans le délai indiqué sur le formulaire, faute de quoi le destinataire défaillant pourra être puni à une amende dont le montant est fixé par règlement communal conformément aux dispositions de la loi communale.

En cas de demande du ministre ayant le Logement dans ses attributions, les résultats des renseignements récoltés dans une commune donnée sont communiqués au ministre par les autorités communales.

Chapitre VII. – Des mesures spéciales pour la sauvegarde des biens meubles des personnes condamnées à déguerpir

Art. 30.– (1) En cas d’expulsion forcée d’une personne condamnée à déguerpir des lieux qu’elle occupe, les biens meubles se trouvant dans ces lieux sont transportés, aux frais de la personne expulsée qui doit en faire l’avance, au lieu qu’elle désigne.

(2) Si la personne expulsée ne désigne aucun lieu de dépôt, si elle refuse ou si elle n’est pas à même de faire l’avance des frais de transport, l’huissier chargé de l’exécution du jugement de déguerpissement fait transporter les biens meubles aux frais de la personne expulsée, avancés en cas de besoin par la commune, du lieu d’expulsion dans le local visé à l’article 31.

Dans le cas où la personne expulsée n’habite pas le rez-de-chaussée, la commune s’occupe du déplacement des biens meubles de la personne expulsée des étages de l’immeuble vers le rez-de-chaussée.

(3) L’huissier de justice dresse, aux frais de la personne expulsée, un procès-verbal contenant l’inventaire des biens transportés et la description sommaire de leur état. Il remet une copie du procès-verbal à la personne expulsée et à l’administration communale concernée.

Art. 31.– (1) La commune prend en charge, dans un local approprié, l’entreposage des biens meubles des personnes expulsées dans les conditions de l’article 30, paragraphe (2). Elle peut faire détruire les

biens périssables, insalubres ou dangereux et refuser d'entreposer les biens dont la conservation causerait des difficultés ou des frais anormaux.

(2) Le dépôt dans le local visé à l'alinéa qui précède peut être assujéti au paiement d'une redevance à fixer par la commune.

(3) Sauf convention écrite contraire entre la commune et la personne expulsée, les biens entreposés doivent être retirés dans un délai de trois mois à partir de la date du dépôt, contre paiement des frais de transport avancés par la commune et des redevances de dépôt rédues. La commune peut renoncer à exiger de la personne expulsée le paiement de ces frais et redevances.

(4) Après l'expiration de ce délai, la commune adresse, par lettre recommandée, à la personne expulsée une sommation de retirer ses biens dans un délai de quinze jours, avec l'indication que, faute d'y obtempérer, la commune se fera autoriser en justice à faire procéder à la vente des biens, suivant des modalités fixées par le juge, et à disposer librement des biens sans valeur vénale et des biens qui n'ont pas trouvé d'acheteur.

(5) L'autorisation est demandée au juge de paix de la situation des locaux ayant donné lieu au litige par une requête, déposée au greffe, contenant:

- le nom de la personne requérante;
- les qualités de la personne expulsée;
- l'objet de la demande et l'énumération des biens pour lesquels l'autorisation est demandée;
- l'indication qu'à l'expiration du délai d'un mois prévu au paragraphe (10), le juge de paix a le pouvoir d'autoriser, sans autre condition de procédure, la commune requérante à faire procéder à la vente des biens, et à disposer librement des biens sans valeur vénale ou n'ayant pas trouvé d'acheteur, pour autant que la partie expulsée ne les aurait pas retirés contre paiement des redevances de dépôt rédues et des dépenses engagées par la commune.

(6) Une copie du procès-verbal d'inventaire visé à l'article 30, paragraphe (3), est jointe à la requête.

(7) Dans les 48 heures du dépôt de la requête, le greffier adresse, par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, une copie de la requête à la personne expulsée.

(8) Le greffier inscrit la date du dépôt de la requête ainsi que la date de l'envoi de la lettre recommandée sur un registre à papier non timbré tenu au greffe. Ce registre est coté et paraphé par le juge de paix.

(9) Si la personne expulsée est sans domicile ni résidence connus, la commune doit, dans les 48 heures du dépôt de la requête, faire procéder à la publication de la requête dans un journal quotidien du pays. Un exemplaire de ce journal est déposé au greffe de la justice de paix.

(10) A l'expiration du délai d'un mois à partir de la date de l'envoi de la requête par le greffier à la personne expulsée, ou de la date de publication de la requête dans un journal, le juge de paix, statuant par ordonnance, autorise la commune, selon les modalités qu'il détermine, à vendre les biens mobiliers de la personne expulsée qui se trouvent dans le local de dépôt de la commune, et à disposer librement des objets sans valeur vénale.

(11) Si la partie expulsée est sans domicile ni résidence connus, le juge ordonne la publication, par la commune, d'un extrait de l'ordonnance dans un journal quotidien du pays.

(12) Le greffier adresse, par lettre recommandée, une copie de l'ordonnance à la personne expulsée.

(13) L'ordonnance n'est susceptible d'aucun recours. Elle est exécutoire sur minute et avant l'enregistrement.

(14) Tant que la commune n'a pas disposé des biens meubles sur la base de l'autorisation du juge, la personne expulsée peut les retirer, à charge de payer les redevances de dépôt et les autres dépenses engagées par la commune.

(15) La commune retient sur le produit de la vente les frais et autres dépenses mentionnés au paragraphe précédent. Le solde est versé à la caisse des consignations. Le propriétaire des effets et meubles ou ses ayants droit pourront en obtenir le versement pendant une période de dix ans. Passé ce délai, il est acquis à la commune.

(16) Lorsqu'il s'est avéré impossible à la commune de vendre les biens meubles selon les modalités fixées par le juge de paix, la commune peut demander au juge de paix l'autorisation de disposer de ces biens.

(17) L'autorisation est demandée par une requête déposée au greffe contenant:

- le nom de la commune requérante;
- les qualités de la personne expulsée;
- l'objet de la demande et l'énumération des biens pour lesquels l'autorisation est demandée;
- l'indication de l'ordonnance ayant, conformément au paragraphe (10), autorisé la commune à vendre les biens meubles de la personne expulsée.

Le juge de paix statue par une ordonnance qui n'est susceptible d'aucun recours et qui est exécutoire sur minute et avant l'enregistrement.

(18) Si un délai de trois mois s'est écoulé depuis la date de l'envoi de la lettre recommandée conformément au paragraphe (4) sans que la personne expulsée ne s'est manifestée auprès de l'administration communale concernée, la commune peut adresser, par lettre recommandée, à la personne expulsée une nouvelle sommation de retirer ses biens dans un délai de quinze jours, avec l'indication que, faute d'y obtempérer, il est présumé d'une manière irréfragable que la personne expulsée a renoncé à réclamer la restitution des biens entreposés. La commune concernée est alors autorisée à procéder à la vente à son profit des biens se trouvant dans le local de dépôt de la commune et à disposer librement des biens sans valeur vénale et des biens qui n'ont pas trouvé d'acheteur, et ceci sans devoir passer par la procédure judiciaire prévue aux paragraphes (4) à (17).

Chapitre VIII. – Dispositions finales, abrogatoires et transitoires

Art. 32.– (1) Dans le livre III du Code civil, le chapitre II „Du louage des choses“ du titre VIII est modifié comme suit:

1° Un nouvel article 1762-8 est inséré au Code civil, lequel aura la teneur suivante:

„Art. 1762-8. (1) Le preneur commerçant ou industriel dont le bail vient à cesser pourra demander deux sursis successifs, chacun de six mois au maximum. Ces demandes seront déposées au greffe de la justice de paix, à peine de déchéance, deux mois au plus tard avant l'expiration du bail ou du premier sursis.

Si le délai-congé conventionnel est égal ou inférieur à deux mois, la demande en sursis peut encore être déposée dans les huit jours de la notification du congé.

Si le premier sursis accordé par le juge est égal ou inférieur à deux mois, la demande en obtention d'un deuxième sursis devra être déposée au plus tard huit jours avant l'expiration du premier sursis.

Les demandes en sursis sont dispensées du préliminaire de conciliation. Le juge de paix saisi aura compétence pour fixer le loyer pendant la durée des sursis. Le sursis sera refusé si le bailleur prouve qu'il a besoin de l'immeuble pour l'exploiter lui-même ou pour le faire exploiter par ses descendants ou pour d'autres causes graves et légitimes.

(2) En cas de décès d'un preneur d'un local de commerce, titulaire d'un contrat de bail professionnel, artisanal ou à ferme, le contrat de bail est maintenu dans le chef du repreneur sous condition que le repreneur maintient l'exploitation commerciale, artisanale, professionnelle ou agricole et à condition que le repreneur ait un lien de famille jusqu'au cinquième degré inclusivement avec le défunt, sinon qu'il soit associé à l'exploitation du locataire défunt.

(3) Sont à considérer dans l'application du présent article comme locaux à usage commercial ou industriel les immeubles ou parties d'immeuble dont le bail prévoit expressément pareille affectation, ceux qui sont destinés par leur nature à l'exercice d'un commerce ou d'une industrie et ceux dans lesquels cette activité est exercée à titre principal. Dans cette hypothèse, le titulaire du contrat de

- bail ne pourra faire valoir les dispositions de protection inscrites dans la législation sur le bail à usage d'habitation principale.“
- 2° L'intitulé de la section II est remplacé par l'intitulé suivant: „Section II.– Des règles particulières aux baux à loyer et aux baux commerciaux“.
- 3° Il est inséré une section III libellée „Section III.– Des règles particulières aux seuls baux commerciaux“. Elle comprendra les articles 1762-3 à 1762-8.
- 4° La section III „Des règles particulières aux baux à ferme“, comprenant les articles 1763 à 1778, deviendra la section IV du titre VIII.
- 5° L'article 1736 du Code civil est modifié comme suit:
- „**Art. 1736.** Si le bail a été fait sans écrit ou si le contrat est stipulé à durée indéterminée, l'une des parties ne pourra donner congé à l'autre qu'en observant les délais fixés par l'usage des lieux.
- Le délai de résiliation d'un contrat de bail à loyer est de trois mois, sauf clause contraire dans le contrat de bail écrit prévoyant un délai supérieur à trois mois. Ce délai se compte à partir du 1er ou du 16e du mois.
- Le délai de résiliation pour un contrat de bail commercial ou un contrat de bail mixte est de six mois, sauf clause contraire prévue dans le contrat de bail écrit. Ce délai se compte à partir du 1er ou du 16e du mois.“
- 6° L'article 1758 du Code civil aura désormais la teneur suivante:
- „**Art. 1758.** Le bail d'un appartement meublé ou non meublé est censé être fait à durée indéterminée s'il n'est pas spécifié dans le contrat de bail écrit pour quelle durée les parties ont voulu se lier.“
- 7° L'article 1761 du Code civil est remplacé comme suit:
- „**Art. 1761.** Le bailleur ne peut résoudre le contrat de bail à durée déterminée, encore qu'il déclare vouloir occuper par lui-même la maison louée, s'il n'y a eu convention contraire.“
- 8° L'article 1762 du Code civil est modifié comme suit:
- „**Art. 1762.** S'il a été convenu dans le contrat de bail à durée déterminée ou à durée indéterminée que le bailleur pourrait venir occuper la maison, il est tenu de notifier d'avance un congé soit aux époques déterminées par le contrat de bail, soit moyennant congé notifié dans les délais prévus à l'article 1736.“

Art. 33.– (1) Dans l'article 82 du Nouveau Code de Procédure Civile, les mots „ou convoquées par voie de greffe“ sont insérés entre les mots „citées“ et „pour le même objet“.

Dans l'article 84 du Nouveau Code de Procédure Civile, les termes „ou convoquées par voie de greffe“ sont insérés entre les mots „citées“ et „, toutes ne comparaissent pas“.

(2) L'article 37 de la loi modifiée du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme est à modifier comme suit:

„**Art. 37.** Les articles 20, 24 et 27 de la loi du xx sur le bail à usage d'habitation principale sont applicables en matière de bail à ferme.“

(3) Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence à la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de bail à loyer s'entend comme référence aux dispositions de la présente loi, dans la mesure où cette référence concerne des dispositions qui restent applicables après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 34.– Les dispositions prévues par les articles 32 et 33 sont applicables aux contrats en cours à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Elles s'appliquent aux demandes pendantes devant les commissions des loyers au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 35.– (1) Sont abrogées:

- la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer;
- les articles IV et V de la loi du 27 août 1987 portant réforme de la législation sur les baux à loyer.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), premier tiret, l'article 6 de la loi modifiée du 14 février 1955 restera d'application aussi longtemps que le règlement grand-ducal prévu à l'article 7, paragraphes (1) et (6), de la présente loi n'est pas entré en vigueur.

(3) Par dérogation au paragraphe (1), les contrats de bail conclus avant l'entrée en vigueur de la loi et portant sur des logements de luxe visés par l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer continuent à courir jusqu'à l'expiration du bail.

Art. 36.– Les loyers convenus avant l'entrée en vigueur de la loi ne peuvent être adaptés au niveau résultant de l'application de la présente loi que conformément aux dispositions de l'article 11, alinéa 2.

Le locataire occupant un logement en vertu d'un contrat de bail conclu avant l'entrée en vigueur de la présente loi dispose d'un délai de réflexion de trois mois, à partir de la demande en augmentation du loyer du bailleur en application des dispositions introduites par la présente loi, pour dénoncer le contrat de bail. S'il dénonce le contrat de bail, aucune adaptation du loyer ne peut lui être imposée.

Art. 37.– La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5216/06

N° 5216⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

sur le bail à usage d'habitation principale

* * *

SOMMAIRE:

| | <i>page</i> |
|---|-------------|
| 1) Avis de l'Union luxembourgeoise des Consommateurs (31.10.2003) | 1 |
| 2) Avis du SYVICOL | 5 |
| – Dépêche du Président du SYVICOL au Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement (26.1.2004) | 5 |
| 3) Avis de l'Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil (10.6.2004) | 6 |

*

AVIS DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

(31.10.2003)

REMARQUES PRELIMINAIRES

L'Union Luxembourgeoise des Consommateurs rappelle que depuis sa création elle se charge entre autres de la défense des intérêts des locataires en litige avec leurs bailleurs, que ce soit concernant le montant du loyer, la bonne exécution des baux à usage privé ou encore l'assistance dans des instances judiciaires.

L'ULC s'est toujours efforcée de trouver un juste équilibre entre les intérêts des locataires et des propriétaires en privilégiant les pourparlers et la médiation, sauf bien entendu dans les cas où les locataires se retrouvent victimes d'agissements non seulement malveillants mais illégaux de la part de leurs propriétaires.

Sans fausse prétention, l'ULC peut affirmer qu'elle possède une solide expérience en droit et en fait, des situations qui sont susceptibles d'être générées dans la pratique et qui tombent sous le champ d'application des dispositions de la loi sur le bail à usage privé.

Finalement, l'ULC remercie le législateur de lui avoir donné l'opportunité d'exprimer ses vues lors de la phase de consultation qui a précédé la rédaction du projet de loi. Un commentaire rédigé à cette occasion est annexé à la présente.

*

COMMENTAIRES

1) Abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant septembre 1944 et après

L'ULC approuve qu'en vue de modernisation et par là également de la création de logements locatifs, la possibilité soit ouverte aux investisseurs de percevoir à l'avenir un rendement approprié de leurs investissements dans la rénovation et la modernisation d'immeubles datant d'avant septembre 1944. L'ULC est toutefois d'avis que les logements locatifs d'avant 1944 qui ne connaissent aucune rénovation ne doivent pas faire l'objet d'un recalcul du loyer.

Dans ce contexte, l'ULC estime que le taux de rendement, maintenu à 5%, est très généreux, ce d'autant plus d'ailleurs que des calculs que notamment le comité économique et social a fait effectuer, il y a un certain nombre d'années, montrent qu'à moyen et à long terme, le taux de 5% offre un meilleur rendement que les investissements dans des produits standards du marché financier et du marché des titres en particulier (exclusion faite bien entendu des placements hautement spéculatifs qu'on a connus récemment).

Toutefois, malgré le rendement intéressant des investissements dans la pierre, la nette majorité des loyers demandés et réglés au Grand-Duché de Luxembourg sont supérieurs voire substantiellement supérieurs aux loyers dits légaux, c'est-à-dire tel qu'ils devraient se présenter s'ils étaient calculés en application de la formule préconisée par la loi.

La réalité est donc qu'il existe des loyers „de marché“ et des loyers „légaux“, ces derniers étant l'exception.

Le projet de loi ne fait allusion à cette situation ni ne comporte des éléments pour la redresser dans le bon sens.

Ceci veut dire que suite aux modifications proposées, à l'avenir la presque totalité des immeubles à usage locatif vont tomber sous le champ d'application d'une formule précise et en soi bien pensée pour le calcul des loyers légaux mais qu'en réalité la majorité de tous les loyers seront supérieurs au loyer légal que le texte du projet s'efforce de définir et de justifier.

Devant cette toile de fond, les motivations que les rédacteurs du projet de loi fournissent pour justifier le maintien du taux de rendement à 5% du capital investi et réévalué dans l'immeuble, à savoir sécurité beaucoup plus élevée de l'immobilier, meilleure protection contre la perte du pouvoir d'achat de la monnaie, expectative de plus-value allant au-delà de la compensation de la perte du pouvoir d'achat de la monnaie, etc., laissent songeur et permettent de conclure que les investisseurs eux ne partagent pas ces vues quant à la définition d'un taux de rendement intéressant.

Face à ce tableau, l'ULC non seulement s'étonne mais proteste que le projet de loi prévoit une augmentation de 6 à 12 mois du délai minimal avant qu'un recours devant la commission des loyers ou la justice de paix ne soit ouvert aux locataires pour faire fixer le loyer suivant les critères prévus par la loi.

Finalement, l'ULC se demande à qui s'adresseront à l'avenir les locataires qui à présent occupent des logements datant d'avant septembre 1944 et qui règlent un loyer modeste en raison de l'état, de fait, insatisfaisant de l'immeuble.

Pour l'ULC il va de soi que le passage du système du loyer calculé par pièce au nouveau mode de calcul du loyer sur base du capital investi réévalué ne peut se faire qu'après un investissement substantiel améliorant sensiblement la qualité du logement.

Il est certain que les concernés ne vont pas retourner après rénovation et recalcul du loyer dans leur ancien logement.

L'ULC demande au législateur de tenir compte de cette situation et de prévoir, si ce n'est dans la loi sur le bail à loyer, alors dans les textes sur l'aide au logement ou l'accès à la propriété immobilière, les mesures appropriées afin que les plus démunis puissent aussi à l'avenir se loger décentement.

2) Redéfinition de la notion de logement de luxe

L'ULC admet que l'ancienne définition du logement de luxe, c'est-à-dire celui possédant 7 pièces au moins, doit être revue et approuve la définition future donnée aux logements de luxe, à savoir ceux

dont le loyer mensuel sera supérieur à un seuil lié à l'indice du coût de la vie ainsi que ceux dont le capital investi dans la construction par m² de surface utile d'habitation est supérieur à un montant lié à l'indice des prix de la construction.

A la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale, l'ULC a pris connaissance avec intérêt des considérations des rédacteurs du projet en rapport avec une libéralisation des loyers qui parfois est demandée par les milieux proches des propriétaires.

L'ULC partage entièrement leur opinion suivant laquelle une libéralisation totale des loyers n'est pas souhaitable d'un point de vue social, du moins aussi longtemps que le nombre de logements disponibles reste insuffisant pour satisfaire la demande. L'ULC confirme que dans cette hypothèse, on arriverait rapidement à des loyers inabordables pour certaines couches de la population. Il est toutefois étonnant de retrouver ces remarques sous le chapitre des logements de luxe. En effet, comme il ressort des considérations qui précèdent dans le présent avis, cette situation correspond d'ores et déjà dans la plupart des cas à la réalité et ceci non seulement pour les logements de luxe, mais pour une nette majorité de tous les logements destinés à la location.

Il est constant que le prix du loyer est d'ores et déjà fixé par les lois du marché et non pas en vertu de la formule définie par la loi.

L'affirmation „qu'il incombera à la loi de fixer des loyers maxima à payer dans la mesure où les locataires ne pourront pas assumer les niveaux de loyer déterminés par la seule loi du marché“ est donc une chimère.

3) Professionnalisation des commissions des loyers

Il est un fait que les membres des commissions des loyers ne réussissent pas toujours, malgré leur bonne volonté et leur bonne foi, à faire une application correcte des termes de la loi.

L'ULC estime que la raison pour laquelle les commissions des loyers recourent souvent à des tentatives de médiation est précisément à rechercher dans cette situation et ne partage pas tout à fait les considérations qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de loi suivant lesquelles la médiation serait le but premier de l'existence des commissions des loyers. En effet, d'après le texte, les commissions des loyers ont compétence de fixer les loyers sur demande soit du propriétaire soit du locataire. L'ULC estime qu'il n'est pas admissible que la définition claire et précise du loyer légal ne trouve pas d'application en pratique en raison du fait que les commissions des loyers dans leur composition actuelle n'arrivent pas à en faire un usage précis, c'est-à-dire conforme à la loi.

Toute mesure destinée à mettre les commissions des loyers en état de ce faire est donc non seulement utile mais nécessaire.

Les mesures proposées par le projet de loi visant la professionnalisation des commissions des loyers trouvent l'approbation de l'ULC.

Toutefois, et vertu de l'ensemble des considérations qui précèdent, l'ULC se déclare opposée à une augmentation du délai de requête devant les commissions des loyers de 6 à 12 mois à partir de la conclusion du bail.

4) Prorogation légale du bail et procédure de déguerpissement

L'ULC se réjouit du fait que le projet retient que le principe de la prorogation légale des baux qui viennent à cesser, déjà contenu dans la loi de 1955, soit maintenu.

Toutefois, le texte proposé introduit de nouvelles dispositions relatives à ladite prorogation légale qui suscitent plusieurs critiques.

En effet, le besoin personnel du propriétaire, qui fait échec à la prorogation, est étendu à tous les membres de la famille du bailleur jusqu'au 3^{ème} degré inclus.

D'autre part, le bailleur pourra à l'avenir, au voeu du projet de loi, invoquer un besoin à usage professionnel.

En contrepartie, le projet de loi ne prévoit pas de protection complémentaire du locataire contre d'éventuels abus de la part de certains propriétaires qui à l'avenir pourront être tentés de faire un mauvais usage des nouvelles dispositions au détriment du locataire.

Ainsi, comme par le passé, le bailleur est cru en sa parole, la seule condition étant que le besoin personnel doit apparaître plausible.

L'expérience que l'ULC tire des cas traités par son service contentieux montre que déjà sous le texte actuel des locataires ont dû quitter leur logement en raison du fait que le propriétaire a invoqué un besoin personnel dans le chef d'un membre de la famille du deuxième degré, affirmation qui par la suite s'est révélée non conforme à la réalité, le neveu étant censé venir habiter le logement ayant encore changé d'idée, etc. Dans l'ancien texte, des motifs mensongers invoqués par le propriétaire ont trouvé une sanction efficace alors que le locataire avait la possibilité d'exiger un montant à titre de dommages et intérêts correspondant à une année de loyer au moins.

L'ULC proteste dès lors contre le contenu de l'article 14 du projet de loi suivant lequel dorénavant le juge sera libre de fixer le montant des dommages et intérêts redus au locataire en cas de non-occupation des lieux antérieurement loués aux fins invoquées comme motif de la résiliation du bail et limite l'allocation de dommages et intérêts non inférieurs à une année au seul cas où le tribunal constate que le motif invoqué était fallacieux. Les rédacteurs du projet oublient toutefois de donner une définition du motif „fallacieux“. A contrario, ceci veut donc dire qu'en règle générale les dommages et intérêts alloués au locataire trompé se chiffreront à un montant beaucoup moins substantiel.

La crainte de l'ULC est que certains bailleurs abuseront sciemment de cette situation en invoquant des motifs de déguerpissement mensongers tout en acceptant de devoir payer le cas échéant des dédommagements qui ne seront précisément plus dissuasifs en échange de la possibilité de pouvoir relouer les logements à des loyers supérieurs.

Le bouquet est que le projet prévoit „qu'aucune indemnité ne sera due si le fait de ne pas avoir occupé les lieux conformément à la déclaration initiale est dû à un événement imprévisible. Un cas de force majeure n'est plus requis“. Considérant que la vie est remplie d'événements imprévisibles, l'ULC est sûre que si cette disposition devait être retenue, elle engendrerait toutes sortes d'abus au détriment des locataires. Cette disposition installerait un déséquilibre entre les droits du bailleur et ceux du locataire. Elle est injuste et définitivement de nature à provoquer des litiges. L'ULC demande au législateur d'avoir la sagesse de revoir le contenu de l'article 14 qui est sévèrement critiqué par l'ULC.

Il l'est d'autant plus d'ailleurs que d'autre part le projet de loi insiste largement sur les abus commis par certains locataires et prévoit notamment qu'une prolongation du délai de résiliation pouvant aller jusqu'à 12 mois peut être accordée par le juge mais que dans ce cas la faveur du sursis prévu aux articles 16 et 18 n'est plus accordée et que donc le délai de résiliation supplémentaire ne peut être prolongé.

5) Règlement des litiges, missions incombant aux autorités communales et mesures spéciales pour la sauvegarde des biens meubles des personnes condamnées à déguerpir

Les dispositions des chapitres V, VI et VII du projet de loi ont trait d'une part aux règles procédurales en cas d'instance judiciaire, redéfinissent d'autre part les obligations et les droits des autorités communales et prévoient de nouvelles mesures pour la sauvegarde des biens meubles des personnes condamnées à déguerpir.

Ces dispositions ne suscitent pas de commentaire spécial de la part de l'ULC qui estime que les modifications proposées sont sensées et trouvent dès lors leur justification.

*

AVIS DU SYVICOL

DEPECHE DU PRESIDENT DU SYVICOL AU MINISTRE DES CLASSES MOYENNES, DU TOURISME ET DU LOGEMENT

(26.1.2004)

Monsieur le Ministre,

Le projet de loi mentionné sous rubrique renferme certaines dispositions qui intéressent plus particulièrement le secteur communal.

Notre comité, après consultation de sa commission 6 (Emploi, Economie, Politique sociale), a décidé en sa séance du 19 janvier 2004 de vous soumettre l'avis qui suit:

Le Syvicol partage le souci du législateur de vouloir procéder à la réforme des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer.

L'avis qui suit se limite volontiers à l'impact sur le fonctionnement des commissions des loyers et les obligations des communes par rapport aux logements. Il y a toutefois lieu de regretter que la loi du 27 août 1987 portant réforme de la législation sur les baux à loyer n'ait jamais été appliquée par le Gouvernement en ce qui concerne l'adaptation du loyer des logements datant d'avant-guerre.

Article 7.-

Les communes de plus de 6.000 habitants disposeront d'une commission des loyers autonome, alors que les autres communes élisent, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, les membres de cette commission sur base d'un règlement grand-ducal déterminant la zone de compétence territoriale de ces commissions.

Si, pour les communes de 6.000 habitants et plus, les modalités de fonctionnement semblent adéquates, il reste néanmoins que pour les autres communes l'on constate une ingérence de l'Etat du fait que le commissaire de district est appelé à en assurer la présidence. (Le commissaire de district aura de ce fait à présider plusieurs commissions des loyers, ce qui pose la question de savoir si ce haut fonctionnaire ne doit pas être attelé à des tâches autrement plus importantes pour les communes).

Il est indéniable que les petites communes se félicitent d'être délestées de l'obligation qui leur est faite actuellement de faire fonctionner une commission des loyers qui leur soit propre. Elles pensent cependant que la composition des commissions „régionales“ doit rester dans leur domaine propre et qu'il y a lieu d'utiliser à cet effet, les structures régionales existantes pour nommer les présidents et les assesseurs. Les syndicats intercommunaux à créer en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire peuvent également assumer cette tâche.

Article 8.-

La partie réclamante d'une révision du loyer doit adresser la requête au collègue des bourgmestre et échevins.

La commission propose que la réclamation soit adressée directement à la commission des loyers, et que le collègue des bourgmestre et échevins en reçoive une copie.

Article 9.-

La commission des loyers pourra se faire assister par un expert, les frais devant être avancés par le réclamant et être ventilés entre les parties.

La commission estime que cet article peut devenir la source de beaucoup d'ennuis. A la fin du compte les frais risquent de grossir démesurément et leur ventilation s'avère devenir un exercice compliqué.

Il conviendrait de laisser à l'échelon au-dessus de la commission des loyers, en l'occurrence le juge de paix, le soin de juger de la nécessité de recourir à des expertises.

Articles 27 à 29.-

Les communes peuvent exiger des propriétaires la déclaration d'immeubles non occupés.

La commission ne peut que difficilement suivre cette recommandation qui est à considérer comme une incursion dans la sphère privée des habitants.

Si l'Etat a besoin d'informations de ce genre, il pourra utiliser les données fournies par le récurrent recensement fiscal du 15 octobre pour s'enquérir de la disponibilité des logements.

Article 30.–

L'huissier chargé de l'exécution d'un jugement de déguerpissement organise le transport des biens meubles aux frais de la personne expulsée.

La commune doit cependant, en vertu de l'alinéa (2), s'occuper du déplacement de ces mêmes biens d'un étage de l'immeuble vers le rez-de-chaussée.

La commission estime qu'il serait logique, par souci d'uniformité, que cette mission incombe également à l'huissier.

Vous aurez noté que le Syvicol a dû pratiquer l'autosaisine en ce qui concerne le projet de loi dont il est question ci-dessus, alors qu'il aurait aimé être consulté d'office par votre ministère.

Nous vous signalons que nous avons adressé une requête au ministre de l'Intérieur pour tendre à une généralisation de la consultation par le Gouvernement dans ce sens. (voir copie en annexe).

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le Secrétaire général,
Jean-Marie HALSDORF

Le Président,
Jean-Pierre KLEIN

*

AVIS DE L'ENTENTE DES GESTIONNAIRES DES CENTRES D'ACCUEIL

(10.6.2004)

L'Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil a.s.b.l. (EGCA) a été fondée en 1977. Elle regroupe 61 organismes non gouvernementaux gestionnaires de structures d'accueil du secteur social luxembourgeois (liste en annexe), dont un nombre appréciable sont actifs dans le secteur de l'encadrement de personnes dans des structures d'hébergement spéciales.

Dans sa fonction de regroupement d'organismes de la société civile actifs dans ce secteur, nous nous permettons de vous soumettre notre position en rapport avec le projet de loi 5216 sur le bail à usage d'habitation principale.

Le champ d'application

Le projet de loi prévoit dans son article 1er alinéa (3) – sixième tiret – une exclusion des „logements meublés ou non meublés dans des structures d'hébergement spéciaux tels que maisons de retraite, centres intégrés pour personnes âgées, centres de gériatrie, centres pour personnes handicapées“.

Plusieurs remarques nous semblent s'imposer en la matière.

Les gestionnaires regroupés au sein de nos fédérations proposent de multiples formules d'encadrement pour des cercles de personnes aussi différentes que les personnes âgées, les personnes handicapées, les femmes en détresse, les mineurs en difficulté, les personnes réfugiées, les toxicomanes, les personnes sans abri etc.

Un élément essentiel de l'encadrement social et/ou pédagogique est justement constitué par la diversité des structures, qui est nécessaire pour pouvoir proposer à chaque population cible un hébergement qui correspondra à sa situation précise. En outre n'oublions pas que les concepts et les terminologies dans ces secteurs ont tendance à évoluer plus rapidement que les législations.

Au vu de cette situation, il nous semble qu'il faudrait envisager de compléter progressivement la liste énoncée par voie de règlement grand-ducal, en parallèle avec l'évolution des concepts et des terminologies.

Ainsi nous vous proposerons de formuler l'exclusion de l'article 1er alinéa (3) – sixième tiret – de la manière suivante: *„logements meublés ou non meublés dans des structures d'hébergement spéciales pour personnes âgées, pour personnes handicapées et pour personnes en détresse, la spécification exacte de ces structures étant précisée par voie de règlement grand-ducal“.*

Adopté par le Conseil d'Administration de l'EGCA dans sa séance du 10 juin 2004

Service Central des Imprimés de l'Etat

5216/07

N° 5216⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**sur le bail à usage d'habitation principale**

* * *

SOMMAIRE:

| | <i>page</i> |
|---|-------------|
| 1) Dépêche du Procureur Général d'Etat au Ministre de la Justice (31.3.2005)..... | 1 |
| 2) Avis de la Justice de Paix de Luxembourg (6.11.2003)..... | 4 |
| 3) Avis de la Justice de Paix de et à Esch-sur-Alzette (30.10.2003).. | 6 |
| 4) Avis de la Justice de Paix de Diekirch (29.1.2004)..... | 10 |
| 5) Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (22.12.2003) | 12 |

*

**DEPECHE DU PROCUREUR GENERAL D'ETAT
AU MINISTRE DE LA JUSTICE**

(31.3.2005)

Monsieur le Ministre de la Justice,

Je vous prie de trouver ci-joint les avis sollicités des différentes instances de la magistrature consultées à propos de l'avant-projet de loi sous rubrique.

Tout en entendant me rallier, dans les grandes lignes, aux avis exprimés, j'aimerais formuler, en complément, les observations suivantes:

L'avant-projet de loi se propose de réformer profondément la législation spéciale sur le bail à loyer des immeubles d'habitation, notamment et entre autres, les règles de fixation des loyers et de détermination du capital investi, la notion de „logement de luxe“, les dispositions sur les commissions des loyers, la procédure de résiliation du bail et les règles relatives au déguerpissement du locataire.

Si l'initiative de modifier les règles actuelles de fixation des loyers maxima dans le sens d'une uniformisation des critères par abandon de la distinction entre logements d'avant-guerre et d'après-guerre est, d'une manière générale, ressentie comme une nécessité, le besoin de légiférer sur d'autres points et notamment les modifications législatives concrètes proposées à ce sujet par l'avant-projet de loi soumis pour avis sont loin de faire l'unanimité parmi les corps de la magistrature consultés et sont même, pour partie, accueillies avec plus ou moins de réserves.

L'un des objectifs principaux de la modification législative est celui de combattre la pénurie des logements par une relance de l'investissement privé dans le secteur de l'immobilier locatif et notamment dans la modernisation et l'assainissement des immeubles anciens, objectif que la loi de 1955 et les aménagements apportés par la loi du 27 août 1987 n'ont pas réussi à atteindre, les investisseurs potentiels, selon les auteurs de l'avant-projet de loi, préférant se tourner vers d'autres formes d'investissement plus rentables. Par ailleurs, beaucoup d'investisseurs seraient découragés par les inconvénients liés à la location et les contraintes de la législation actuelle qui a instauré un régime axé sur la protection des intérêts du locataire.

Les auteurs de l'avant-projet profitent donc de l'occasion pour porter réforme de la législation dans son ensemble par une série de mesures de nature à améliorer la situation du bailleur qui non seulement doit être assuré de pouvoir réclamer un loyer considéré correspondre à un rendement équitable de son

investissement dans le logement loué, mais encore doit pouvoir, dans les cas où la loi lui permet de dénoncer le bail, disposer des lieux loués dans un délai raisonnable.

S'il est vrai que la législation actuelle sur le bail à loyer des immeubles d'habitation a été inspirée par un souci légitime de protection des intérêts du locataire, considéré comme la partie économiquement plus faible dans les relations avec le bailleur, certaines dispositions de la nouvelle loi risqueront de compromettre l'autre objectif majeur prôné par l'avant-projet de loi et qui doit être celui de tout Etat qui se préoccupe du bien-être de ses citoyens, à savoir celui de garantir à toute personne „*un logement décent répondant aux normes de qualité généralement admises*“.

Or, il ne faudrait pas que, dans le souci de stimuler l'investissement dans le logement locatif, le législateur sous-estime les répercussions que la réforme législative pourrait avoir sur les couches défavorisées de la population qui sont, en fait, celles qui nécessitent le plus de protection et qui, sous la législation actuelle, bien que, dans la réalité, la pénurie des logements ait, dans une large mesure et en dépit des seuils maxima fixés par la loi, provoqué une libéralisation des loyers aux conditions du marché, ont encore tout juste été en mesure de payer un loyer correspondant à leur capacités financières modestes.

Les auteurs de l'avant-projet sont donc invités à prendre à cœur les réserves formulées dans certains des avis sollicités et dont ils pourront s'inspirer pour apporter au texte de loi, lors de la mise au point définitive, les éclaircissements et aménagements utiles.

Par ailleurs, afin d'éviter une foule de nouveaux cas sociaux, l'Etat devrait, le cas échéant, penser à tempérer les effets de la modification législative par des mesures parallèles telles que la création de logements sociaux et par des mesures fiscales en faveur de l'investissement privé dans le logement locatif à caractère social.

Le soussigné se propose de passer rapidement en revue et de commenter brièvement, par référence aux avis recueillis, les modifications essentielles prévues par l'avant-projet de loi:

1) Modifications concernant les critères de fixation des loyers

- Abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant et après le 10 septembre 1944: Cet abandon au profit d'un système uniforme de fixation, qui est salué par l'ensemble des instances judiciaires consultées, peut être approuvé, dans la mesure où le contexte socio-économique de l'époque de l'après-guerre, qui avait motivé la différenciation, a profondément évolué depuis lors et que les aménagements apportés par la loi du 27 août 1987 n'ont pas permis d'apporter le résultat escompté.

Les nouveaux critères d'évaluation et de réévaluation du capital investi ne paraissent, quant à leur principe, pas non plus donner lieu à des critiques majeures, les observations y relatives se limitant à des questions d'ordre technique et procédural.

D'une manière générale, il conviendra, dans la mesure du possible, d'éviter d'édicter des règles dont l'application pratique se révélerait compliquée et qui seraient dès lors source de conflits juridiques fréquents, impliquant un recours systématique aux instances judiciaires.

- Redéfinition de la notion de „logement de luxe“:

Le soussigné partage les soucis exprimés dans les différents avis de la magistrature.

La notion de „*confort moderne non-standard*“ retenue par le texte de l'avant-projet est vague et risquera de faire l'objet de fréquents débats devant les instances judiciaires auxquelles est ainsi réservé un large pouvoir d'appréciation pour déterminer les critères qualitatifs selon lesquels un logement tombe ou non sous l'application de la loi, tel qu'il est d'ailleurs reconnu dans l'exposé des motifs.

Par ailleurs, il ne paraît pas judicieux de retenir, pour qualifier un logement de logement de qualité supérieure exclu du champ d'application de la loi, un critère tel que le montant du loyer, indépendamment des difficultés pratiques que l'application de ce critère risquera de créer. Il est renvoyé à ce sujet aux observations formulées dans les avis des justices de paix de Luxembourg et Esch-sur-Alzette.

2) Modifications concernant les commissions des loyers

Dans la mesure où l'avant-projet de loi, qui relève l'utilité des commissions des loyers en tant qu'organe de conciliation, se propose de réformer cette institution dans le sens d'une plus grande professionnalisation, le texte de loi ne donne pas lieu à commentaire de la part des magistrats consultés.

Il convient cependant de renvoyer aux critiques formulées par Monsieur le juge de paix-directeur d'Esch-sur-Alzette à l'encontre de la disposition prévoyant la prise en charge par l'Etat des frais de fonctionnement des commissions dans les communes de moins de six mille habitants ainsi qu'à ses observations relatives au caractère juridictionnel des décisions de cette institution et des conséquences qu'il faudrait en tirer.

Par ailleurs, la décision d'étendre jusqu'à douze mois le délai pendant lequel la commission des loyers ne peut être saisie d'une demande en fixation du loyer, disposition qui favorisera davantage le bailleur que le locataire, n'est pas approuvée à l'unanimité.

Mise en doute par les uns, elle est saluée par les autres qui, à l'instar des auteurs de l'avant-projet de loi, font état de l'exemple du locataire de „mauvaise foi“ pour la justifier.

Le soussigné n'entend pas commenter autrement les opinions divergentes exprimées à ce sujet, donne cependant à considérer qu'il existe également des bailleurs de mauvaise foi que le terme rallongé pourrait inciter à demander des loyers exorbitants qui leur resteront dorénavant acquis pendant toute une année.

3) Modifications concernant la procédure de résiliation du bail et de déguerpissement du locataire

Par le nouveau texte de loi, le législateur entend réglementer la procédure de résiliation du bail, notamment en cas de besoin personnel invoqué par le bailleur. Par ailleurs, les possibilités pour le locataire de demander des sursis au déguerpissement sont limitées.

Le texte de l'avant-projet de loi, qui est sensé remplacer la procédure actuelle de déguerpissement jugée laborieuse, coûteuse et peu efficace, se veut de protéger davantage les intérêts du propriétaire, confronté à un besoin personnel, face à un locataire présenté comme étant, d'une manière générale, de mauvaise foi et décidé d'user de toute manœuvre dilatoire pour se maintenir dans les lieux loués aussi longtemps que possible.

Partant de cette prémisse, le législateur entend notamment introduire une procédure de résiliation simplifiée avec intervention limitée du juge ainsi que des délais de déguerpissement raccourcis en cas de procédure judiciaire.

Tel qu'on peut cependant le ressentir à la lecture des avis formulés, les dispositions afférentes de l'avant-projet de loi sont, d'une manière générale, appréciées avec prudence et réserve et font même partiellement l'objet de vives critiques.

Les observations portent aussi bien sur le caractère imprécis et incohérent de la procédure de résiliation que sur les dispositions excluant ou limitant le sursis au déguerpissement et qui ne sont pas approuvées par tous les magistrats consultés.

Il conviendrait dès lors de s'interroger sur la nécessité de légiférer dans ce domaine, d'autant plus que les délais dans lesquels le contentieux relatif aux demandes de déguerpissement et de sursis est évacué à l'heure actuelle, sont ressentis par les instances judiciaires comme se situant dans des proportions tout à fait raisonnables, de sorte que, de ce point de vue, la réforme législative risque de ne guère apporter une amélioration substantielle.

Par ailleurs, sous le régime actuel, tout abus peut être utilement sanctionné par le juge que ce soit en allouant au bailleur une indemnité pour procédure abusive et vexatoire ou en refusant au locataire démeritant un sursis au déguerpissement, sans qu'il ne paraisse nécessaire d'ériger la pratique judiciaire en règle impérative enlevant au juge tout pouvoir d'appréciation.

En tout cas et indépendamment de la question de l'utilité d'une réforme législative en la matière, le texte de l'avant-projet de loi, qui présente des lacunes, devra être revu et complété, tant dans l'intérêt d'une meilleure sécurité juridique que dans un esprit d'équité, en tenant compte, d'une manière générale, des remarques, critiques et recommandations formulées par les différents avis.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mon plus profond respect.

*Pour le Procureur Général d'Etat,
L'Avocat Général,
Jérôme WALLENDORF*

*

AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE LUXEMBOURG

(6.11.2003)

Le présent avant-projet tend à la première réforme importante, depuis 1987, de la loi du 14 février 1955 sur les baux à loyer. Dans ce cadre, il tend à réformer le mode de calcul de loyers maximaux. Ce dernier aspect de l'avant-projet, qui est de loin le plus important quant à ses incidences d'ordre économique, ne sera pas commenté ici. Les observations qui suivent ont trait aux aspects techniques de procédure civile auxquels touche l'avant-projet.

L'article 1er (2) formule une réserve des articles 16 à 18 (relatifs à la procédure de sursis). Cette réserve est inutile puisque le champ d'application de la loi est défini. La loi est limitée aux locataires, personnes physiques; les locataires, personnes morales en sont exclues. Un problème peut, néanmoins se poser lorsque des sociétés louent des immeubles pour les besoins d'habitation de leurs salariés: cette catégorie de bail est-elle à exclusion du champ d'application de la loi?

Concernant l'applicabilité de la loi, il faudra, pour trancher la question, que le juge recherche s'il y a eu affectation à usage d'habitation principale. Cette recherche s'avérera souvent difficile; en cas de doute, les stipulations des parties feront foi.

L'avant-projet retient que le bailleur pourra s'opposer à une réaffectation par le locataire. Or, il ne pourra s'opposer qu'à une réaffectation concernant un logement à usage d'habitation principale; si l'affectation contractuelle n'était pas à usage d'habitation principale et que le locataire décide d'en faire son logement principal, le bailleur ne pourra s'y opposer sur base de la loi. La disposition ne donne donc pas d'utilité.

Elle promet, par ailleurs, des problèmes d'appréciation délicats concernant les justifications de l'opposition du bailleur. Le seul critère qui puisse jouer dans un tel cas sera la force obligatoire des contrats, une partie ne pouvant unilatéralement modifier l'objet du contrat hormis l'accord de l'autre. En vertu de ce principe, l'opposition sera toujours justifiée. L'article 1729 du code civil prévoit, d'ailleurs, que le bailleur pourra poursuivre la résiliation du contrat si le preneur opère un changement de destination.

Article 1er (3):

Le commentaire des articles précise que la liste des locations exclues du bénéfice de la loi ne serait pas exhaustive. Cette réserve ne ressort pas du texte de loi, il pourrait y être remédié par l'ajout du terme „notamment“.

Il y aurait, en outre, lieu de préciser dans quelle mesure la loi ne s'applique pas à ces locaux: cette exclusion ne concerne-t-elle que les dispositions sur la fixation des loyers ou plus généralement toutes les dispositions, y compris les règles relatives à la compétence et à la procédure?

Article 2:

Le commentaire des articles n'explique pas la raison de cette dérogation à l'article 1717 du code civil. Il est de jurisprudence qu'une clause contractuelle du contenu de la règle proposée confère au contrat un caractère *intuitu personae*. Tel n'est probablement pas l'objectif recherché. L'article 13, d'ailleurs, plaide contre un telle appréciation.

La règle ne mentionne pas les sous-locations. S'agit-il d'un oubli ou leur exclusion est-elle faite à dessein?

Article 3 (5):

Il serait préférable que la désignation d'un expert, impartial, se fasse par une personne tierce (juge de paix, président de la commission des loyers ...) afin que le principe du contradictoire soit garanti, faute de quoi l'autre partie aura vite fait de contester le résultat de cette évaluation.

Les critères sur base desquels l'expert évaluera le capital investi ne sont pas précisés; s'il s'agit de ceux énumérés pour la commission des loyers, l'on peut s'interroger sur l'opportunité d'une expertise puisque toute contestation à son égard devant la commission des loyers sera vaine.

Article 5 (3):

Le texte de loi ne reprend pas l'idée du commentaire qui estime que la garantie locative devrait être productive d'intérêts.

Il serait utile de prévoir un certain délai dans lequel le bailleur devra présenter le décompte des charges puisque certains bailleurs sont très négligents à ce niveau. La possibilité pour le locataire de suspendre le paiement des avances sur charges sera une sanction adéquate pour le défaut de production d'un décompte par le bailleur au terme du délai retenu.

Article 5 (4):

La possibilité de fixer un forfait est en contradiction avec le paragraphe (3) qui ne permet la mise en compte que des frais réellement exposés. Il y aurait lieu de préciser s'il s'agit d'une dérogation.

Il n'empêche que des difficultés d'application apparaîtront: comment contrôler, sinon en se référant à la consommation réelle, lorsque des désaccords entre bailleur et locataire apparaissent? Par ailleurs, la possibilité d'adapter le forfait en cours de bail laisse d'ores et déjà présager de nombreux litiges, puisqu'il est prévisible que le locataire refusera toute augmentation du forfait, de sorte que le recours au tribunal sera inéluctable.

Article 6:

Cette disposition est plutôt illogique puisqu'il suffira au bailleur de réclamer un loyer dépassant ce seuil pour échapper à ces règles et empêcher le locataire d'en faire état pour solliciter une réduction de loyer.

Article 7:

Le commentaire des articles prévoit l'avis du SYVICOL sur la composition des commissions des loyers. Cette exigence n'est pas reprise dans le texte de loi.

Article 10 (2):

Pour que cet article soit en conformité avec le commentaire, il serait préférable de lire: „La partie qui n'a pas introduit de recours suite à la notification de la décision de la commission dans les délais fixés, est présumée, d'une manière irréfragable avoir accepté la décision“.

Article 12 (2):

Le commentaire dit que „le bail prorogé est un bail à durée indéterminée“; cela n'est pas précisé dans le texte. Il serait opportun d'y apporter cette précision afin d'éviter au juge d'en décider.

Article 12 (3):

La reproduction du texte du présent paragraphe dans la lettre de résiliation est, elle aussi, une mesure bien formaliste et la sanction par la nullité plutôt rigoriste.

L'obligation de motiver une simple lettre de résiliation d'un bail paraît constituer, surtout si elle était érigée par la jurisprudence en formalité substantielle, une exigence disproportionnée et qui sera de nature, dans de nombreux cas, de conduire à des résiliations jugées irrégulières par les tribunaux composés de magistrats, juristes professionnels, alors que ces résiliations émaneront le plus souvent de profanes. L'expérience de nombreux employeurs avec le formalisme de la motivation du licenciement (articles 22 et 27 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail) pourrait montrer à cet égard qu'il s'agit d'un exemple à ne pas suivre.

Article 13:

La résiliation du contrat prévue au dernier alinéa pourrait impliquer que le locataire peut provoquer la résiliation avec effet immédiat du contrat de bail, prenant le bailleur au dépourvu, simplement en abandonnant le logement. Cette conséquence est-elle vraiment voulue?

Article 16:

Bien que cette mesure soit à saluer pour bon nombre de cas manifestement abusifs ou dilatoires, il ne serait pas opportun d'exclure du bénéfice du sursis ceux dont l'appel a été déclaré irrecevable pour une question de procédure, tandis qu'ils pouvaient très bien avoir raison au fond.

De même, l'exclusion du sursis lorsqu'un délai supérieur à un an s'est écoulé entre le jour de l'introduction de la procédure judiciaire et l'expiration du délai de déguerpissement n'est pas souhai-

table pour les cas où le locataire avait des raisons valables pour s'opposer à la résiliation et qu'il n'aura une réponse à ses moyens qu'aux termes d'une décision judiciaire.

La procédure prévue au dernier alinéa est très complexe, il est à craindre que le justiciable non conseillé par un avocat ne se méprenne quant à son application.

Article 19 (1):

Il n'est pas précisé que la compétence en question est limitée aux baux d'immeubles. Des discussions ont eu lieu dans le passé sur la question de savoir si cette compétence recouvrait également les baux de meubles. Afin d'éviter toute discussion, il faudrait préciser que seuls les baux d'immeubles sont visés ou reproduire les termes de l'article 3, alinéa 3, du nouveau code de procédure civile ou, plus simplement, y renvoyer.

Article 28 (1):

L'interdiction de changer un local d'affectation est de nature à poser des questions d'ordre constitutionnel, notamment quant à l'exercice du droit de propriété. Si le conseil communal peut adopter un plan d'aménagement général fixant les modalités d'usage des locaux sur le territoire de la commune, il semble cependant beaucoup plus discutable que le collège des bourgmestre et échevins puisse intervenir sur l'affectation d'un local bien déterminé.

Article 29:

La quête de ces données va donner lieu à constitution d'une banque de données, qui risquera d'être soumise à la législation en la matière en ce sens qu'elle devra soit être autorisée, soit déclarée. Par ailleurs, la mise en œuvre de ce pouvoir accordé à la commune requerra l'intervention d'un règlement communal, dont il faudra bien mesurer le contenu.

Article 31 (18):

Cette nouvelle procédure rend superflue la procédure judiciaire prévue aux paragraphes 4 à 17. Pourquoi une commune entamerait-elle une procédure compliquée, alors qu'une procédure plus simple existe en parallèle? La question de l'utilité des paragraphes 4 à 17 se pose ici.

*

AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE ET A ESCH-SUR-ALZETTE

(30.10.2003)

REMARQUES PRELIMINAIRES

Le projet de loi soumis pour avis ne manque pas de laisser le lecteur perplexe. Si les deux grands textes adoptés par le législateur en 1955 et en 1987 avaient pour but de protéger le locataire en tant que partie économiquement faible, le texte soumis pour avis semble avoir pour but de protéger le propriétaire contre un locataire présenté comme un fraudeur suspecté à tout bout de champ de se livrer à des abus, à tel point qu'à la fin de l'examen du texte le lecteur ressent un profond malaise.

Je reviendrai ci-après sur certaines assertions insérées dans le texte soumis pour avis.

Le texte du projet de loi part de la prémisse qu'il y a un manque de logements locatifs. Cette prémisse n'est que partiellement vraie. Celui qui peut et veut payer un loyer élevé trouve toujours un logement adapté à ses besoins. Par contre il y a un manque dramatique de logements pour ceux qui gagnent à peine le salaire social minimum, doivent entretenir avec ce seul salaire une famille et ne peuvent de ce fait payer qu'un faible loyer.

Si on peut légitimement admettre qu'il n'appartient pas aux propriétaires de logements privés de pourvoir aux besoins de cette population, le législateur ferait bien avant de toucher à l'équilibre délicat établi en 1955 et en 1987 d'assurer la construction de logements sociaux en nombre suffisant afin d'éviter que suite à l'adoption du projet de loi soumis pour avis des familles entières ne soient jetées dans la rue et ne retrouvent plus de logement décent, comme c'est le cas aux Etats-Unis notamment.

*

INCONVENIENTS DE LA LOI ACTUELLE

Le principal inconvénient du texte actuel est que d'un côté les articles 1er et 2 encadrent le prix du loyer mais que d'un autre côté les locataires ne peuvent saisir la Commission des Loyers les six premiers mois de la conclusion du bail et que la décision de celle-ci ne prend effet que le premier mois après sa saisine de sorte qu'un loyer même usurier demeure acquis au propriétaire indélicat.

Cet inconvénient a pour effet d'encourager les propriétaires à ne pas respecter les articles 1er et 2 de la loi et les locataires à ne pas se fier à la Commission des Loyers mais de signer un bail à n'importe quel prix en sachant dès la signature qu'ils ne peuvent payer le loyer accepté et qu'ils ne paieront pas ce loyer.

Mes collègues qui siègent en matière de bail à loyer m'ont dit que plus 80% du contentieux en cette matière concerne des loyers impayés!

D'un autre côté la justice de paix d'ici n'est guère saisie de recours contre des décisions de commissions des loyers de sorte que je me pose des questions quant au nombre de litiges soumis à ces commissions. Il est symptomatique à cet égard que l'excellent ouvrage de Maître François BILTGEN, 5e édition revue et remaniée par Maître Georges KRIEGER, ne renseigne pas de jurisprudence relative à l'article 2 de la loi actuelle.

Loin de remédier à l'inconvénient signalé le texte soumis pour avis étend le délai pour saisir la Commission des Loyers de six à douze mois.

Un second inconvénient est que le texte actuel ne prévoit pas de dispositions en faveur des personnes qui ont cohabité avec le locataire. Pour éviter des cas de rigueur le législateur de 1987 avait étendu la faveur du sursis aux occupants sans droit ni titre.

Cela a eu pour conséquence que cette mesure de protection en faveur des locataires évincés a par la suite été détournée par des personnes indélicates qui après avoir vendu leur logement et encaissé le prix de vente se sont maintenues dans les lieux et ont présenté des requêtes basées sur les articles 18 et suivants du texte actuel, essayant ainsi de gagner du temps.

Il faut reconnaître que l'article 13 du projet de loi protège les personnes ayant cohabité avec le locataire.

De ce fait, le bénéfice de la faveur du sursis peut être réservé aux seules personnes ayant disposé d'un contrat de location ou de sous-location régulier et à leurs ayants droit.

*

ANALYSE DU TEXTE SOUMIS

Article 6.-

Cet article concerne les logements dits „avec confort moderne, non standard“.

De façon étrange le projet de loi substitue au critère objectif de la loi en vigueur un critère subjectif, à savoir le prix du loyer, de sorte que le propriétaire peut décider lui-même de soustraire son immeuble aux dispositions des articles 3 à 5 du projet de loi et à la prorogation légale des baux prévue par l'article 12. (2) en demandant un loyer élevé.

Le projet n'exclut pas ces logements de la procédure instituée par les articles 7 à 10 du projet.

L'auteur du projet ne se prononce pas sur les conséquences d'une augmentation par la commission des loyers d'un loyer initialement inférieur au seuil institué par l'article 6 a. au-delà de ce seuil, ni sur celles d'une diminution d'un loyer initialement supérieur audit seuil en-deçà du seuil légal.

Eu égard à l'insécurité juridique engendrée par ce critère il est proposé de l'abandonner de même que celui institué par le paragraphe b., trop compliqué et impossible à vérifier au moment de la conclusion du bail, le commentaire de l'article nécessitant trois pages pour l'expliquer.

Aujourd'hui est considéré comme „logement avec confort moderne non standard“ tout logement disposant de trois salles de bain comptant chacune 5 mètres carrés au moins et d'un garage pour deux voitures de classe moyenne au moins.

L'article 6 est à modifier en ce sens.

Article 7.-

Cet article différencie entre les communes de 6.000 habitants et plus qui doivent supporter elles-mêmes les frais de leurs commissions des loyers et les autres dont les frais sont pris en charge par l'Etat donc également par les contribuables habitant dans les communes de 6.000 habitants et plus!

Le texte consacre ainsi une rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques guère compatible avec l'article 10bis (1) de la Constitution.

Si les petites communes éprouvent vraiment des difficultés pour composer des commissions des loyers il semble préférable de prévoir que les communes peuvent se regrouper en syndicats intercommunaux pour créer une ou des commissions des loyers.

Article 8.-

Pour les raisons développées ci-dessus sub „Inconvénients de la loi actuelle“ il convient de biffer la seconde phrase du deuxième alinéa de cet article. Il est juridiquement indéfendable et par ailleurs injuste à l'égard des propriétaires respectant la loi qu'un propriétaire puisse profiter d'un loyer manifestement excessif au regard de la loi et même usurier.

Article 9.-

Dans le commentaire de cet article l'auteur du projet de loi écrit le deuxième alinéa:

„Il convient de rappeler la mission uniquement conciliatrice des commissions des loyers. Elles ne constituent pas des juridictions d'exception et elles n'exercent donc aucun pouvoir judiciaire, tout en étant cependant investies d'un certain pouvoir de décision.“

Ce commentaire est en contradiction avec le texte de l'article qui sub (3) 3e alinéa dispose:

„En cas de non-conciliation ou de non-comparution de l'une des parties, la commission déterminera le loyer dû et/ou les avances sur charges d'après les règles établies par les articles 3 à 5.“

La commission prend donc bel et bien une décision juridictionnelle relative à un droit civil.

L'article 84 de la Constitution dispose ce qui suit:

„Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.“

Il faut en conclure que la commission des loyers est un tribunal civil.

Cela n'a pas seulement comme conséquence que les dispositions du Livre 1er du Nouveau Code de Procédure Civile y sont applicables mais encore qu'il y a lieu d'adapter l'article 94, alinéa 2, de la Constitution pour y inclure les commissions de loyer, l'article 86 de la Constitution prévoyant expressément:

„Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.“

Article 12.-

Dans l'exposé des motifs l'auteur du projet de loi écrit:

„Néanmoins la pratique a montré que des locataires peu soucieux ont utilisé abusivement toutes les voies de recours pour solliciter des sursis à exécution. Il convient de refuser le sursis aux locataires de mauvaise foi qui utilisent toutes sortes de moyens dilatoires pour allonger le délai avant qu'il puisse être procédé au déguerpissement du locataire.“

Cette assertion ne correspond pas à la réalité.

Comme il a déjà été noté ci-dessus le gros du contentieux en matière de bail à loyer concerne des loyers impayés, le locataire accordant généralement défaut et n'interjetant pas appel contre le jugement de condamnation.

En ce cas le juge de paix n'accorde généralement pas de sursis à exécution au motif qu'„il résulte des travaux préparatoires que le législateur entendait exclure du sursis le locataire dont le bail a été résilié pour défaut de paiement du loyer“ (cf. entre de nombreuses autres décisions: Tribunal de Paix de Luxembourg, 22 janvier 1979, demande en sursis No B 103/78 MAJERUS c./ HAHN, et réf. y citée).

En ce qui concerne le besoin personnel allégué par le propriétaire le contentieux n'est pas tellement nombreux qu'il justifierait une procédure d'exception telle que celle projetée.

Je n'ai pas connaissance d'une décision ayant condamné un locataire pour avoir abusivement interjeté appel contre un jugement admettant le besoin personnel du propriétaire alors qu'il existe un certain nombre de décisions condamnant le propriétaire à des dommages et intérêts au profit du locataire pour avoir allégué fallacieusement un besoin personnel et avoir reloué le logement par la suite.

Il y a lieu de relever que dans la plupart des cas les locataires, après une décision de résiliation du bail, n'entendent pas se maintenir dans les lieux par „mauvaise foi“, mais que l'administration communale, à laquelle ils se sont adressés pour être relogés, ne trouve pas de logement adapté à leur budget familial de sorte que c'est l'assistant social de leur commune d'origine qui rédige la requête en obtention d'un sursis.

Il y a encore lieu de signaler que généralement le premier sursis ne dépasse pas deux mois et qu'un deuxième voire troisième sursis ne sont accordés que tout à fait exceptionnellement, par exemple lorsque le locataire a trouvé un nouveau logement qu'il doit aménager.

Il y a enfin lieu de rappeler que le juge de paix ne prend sa décision relative à l'octroi d'un sursis qu'après avoir entendu les deux parties en cause en audience publique et évalué les intérêts en présence.

Il s'ensuit des développements qui précèdent que si des gens hésitent à investir dans la construction de nouveaux logements voire refusent de louer leurs logements vides ce n'est certainement pas à cause des délais de déguerpissement excessifs mais tout au plus parce que ces gens craignent de ne plus toucher à un certain moment les loyers convenus de la part d'un locataire devenu insolvable.

La nouvelle procédure proposée par le projet de loi place de façon étrange le locataire ayant toujours rempli ses obligations contractuelles mais se trouvant confronté à l'allégation d'un besoin personnel par le propriétaire dans une situation moins favorable que le locataire n'ayant pas rempli ses obligations contractuelles.

En effet le premier est privé de tout accès à un tribunal le juge de paix étant placé au service exclusif du propriétaire moyennant une procédure écrite unilatérale et non publique. Le texte ne prévoit nulle possibilité pour le locataire de contester le besoin personnel allégué, ni nulle voie de recours contre la lettre de dénonciation de bail rendue exécutoire par le juge de paix.

Si dans le commentaire de l'article 12 Ad paragraphe (3) l'auteur écrit:

„il est évident que le locataire condamné à déguerpir peut encore demander des sursis conformément à l'article 16“ (page 27 doc. parlem. No 5216 en haut de la page), le texte dudit article dit tout à fait le contraire: „La faveur du sursis, prévue aux articles 16 à 18, ne sera plus applicable“ (page 38 du même doc. parlem. en haut de la page).

L'article 6.1. de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, approuvée par la loi du 29 août 1953, dispose ce qui suit:

„Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. **Le jugement doit être rendu publiquement**, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.“

Un traité international, incorporé dans la législation interne par une loi approbative, est une loi d'essence supérieure ayant une origine plus haute que la volonté d'un organe interne.

Il s'ensuit qu'en cas de conflit entre les dispositions d'un traité international et celles d'une loi postérieure, la loi internationale doit prévaloir sur la loi nationale (Conseil d'Etat, 28 juillet 1951, Pas. 15, p. 263; Cour Supérieure de Justice (Cass.), 8 juin 1950, Pas. 15, p. 41; Cour Supérieure de Justice (Cass.), 14 juillet 1954, Pas. 16, p. 151).

Il existe dès lors un doute sérieux que le juge de paix puisse appliquer la procédure d'exception prévue par le projet, abstraction faite même de l'article 88 de la Constitution disposant:

„Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.“

Le texte de l'article 12. (3) risquant dès lors d'accroître l'insécurité juridique qu'il est censé combattre, je recommande de l'abandonner purement et simplement.

En contrepartie il convient de limiter la faveur du sursis aux seules personnes disposant d'un contrat de location ou de sous-location régulier respectivement à leurs ayants droit prévus par l'article 13 du projet de loi à l'exclusion des occupants sans droit ni titre.

Article 32.-

Le projet propose d'intégrer les dispositions relatives au sursis commercial dans le code civil sub art. 1762-8. Il serait plus logique d'intégrer ces dispositions tout comme d'ailleurs les articles 1762-3 à 1762-7 dans le Code de Commerce, ces articles concernant exclusivement les baux commerciaux.

En revanche les dispositions relatives à la fixation du loyer et à la protection des locataires des logements servant d'habitation principale seraient à intégrer dans le Code Civil, le législateur se proposant de faire une législation destinée à durer et non pas, comme en 1955, une législation d'exception.

En tout état de cause à l'article 1762-5 du Code Civil le deuxième alinéa est à modifier comme suit:

„Ceux-ci seront choisis par les parties ou sinon désignés, à la requête de la partie la plus diligente, par *le juge de paix* de la situation de l'immeuble.“

En effet l'article 3.3. du Nouveau Code de Procédure Civile confère une compétence générale au juge de paix en matière de baux d'immeubles.

*Le Conseiller Honoraire à la Cour d'Appel,
Le Juge de Paix Directeur,
Jean-Marie HENGEN*

*

AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE DIEKIRCH

(29.1.2004)

Il y a lieu de saluer en premier lieu et sans réserves l'abolition de différenciation à opérer entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés postérieurement, distinction de bon aloi au moment de la rédaction du texte de la loi du 14 février 1955, mais parfaitement obsolète de nos jours.

La détermination du prix du loyer telle qu'elle se trouve réglementée par le nouveau texte, appelle cependant quelques réflexions.

Il ne fait de doute qu'en pratique les parties bailleuses et locataire prennent que très rarement recours aux modes de calcul édictés par les textes légaux, la détermination effective du prix du loyer étant largement „abandonnée“ aux lois du marché. Il reste à craindre que face à une offre restreinte de logements, la forte demande persistante des personnes en quête d'un logement ne laissera de sitôt de faire pencher la balance du côté de la hausse.

Il va de soi que cette situation n'est pas salubre au consommateur-locataire qui ne voit en principe aucune chance de réchapper au cercle vicieux dans lequel il se trouve pris malgré lui; le contentieux peu volumineux en matière de demandes en réduction du loyer en est un témoignage éloquent.

Cette situation n'étant plus méconnue et afin de contrecarrer les effets néfastes qui en résultent pour les consommateurs-locataires, le pouvoir politique s'efforce d'une part de stimuler un regain d'intérêt des investisseurs des placements immobiliers dans le but avoué d'accroître l'offre en logements.

Dans le contexte qui nous concerne plus particulièrement il importe de relever dans un même esprit l'importance de l'établissement d'un ensemble de règles tarifaires, faciles à comprendre et à appliquer, formant une espèce de cadre légal-butoir, ni trop flou ni trop restrictif, dans lequel le prix des loyers pourrait évoluer dans un esprit de libéralisme contrôlé en vue de répondre à la fois aux exigences sociales et à celles du marché.

Les règles prônées par le nouveau texte ne répondent que très imparfaitement à ces exigences.

L'avant-projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale stimule dans son article 6 que les articles 3 à 5 relatifs à la fixation des loyers et des charges ne s'appliquent pas aux **logements avec confort moderne, de type non-standard**.

S'il est bien vrai que l'ancien critère primordial, à savoir l'existence de 7 pièces habitables, ne saurait plus être pris en considération de nos jours, le défaut d'établissement de nouvelles références précises par le législateur risquera de créer un flou jurisprudentiel, alors que dans l'exposé des motifs du nouveau texte il est reconnu que les critères susceptibles d'être pris en considération constituent des critères qualitatifs, dont le contrôle de l'application pratique est qualifié d'un degré de difficulté tel que l'idée de la mise en place d'un organe officiel chargé de l'agrément des classements sollicités a été écartée, cette solution exigeant apparemment la mise en œuvre d'un appareil administratif important, tout en n'offrant pas nécessairement les garanties voulues.

Ne faudra-t-il pas dès lors s'attendre à une pléthore de demandes de classification au nombre des *logements élus*, à débattre devant les juridictions compétentes?

En dépit des conditions énumérées et des critères à déterminer par les tribunaux et les commissions de loyer, dès lors investis d'un pouvoir d'appréciation très large, l'application concrète du nouveau texte ne devrait pas s'avérer des plus aisées, les **dispositions de l'article 12** créant notamment une sorte de question préalable à la solution du litige au fond, alors qu'il dépend essentiellement de cette classification en logement standard ou non-standard s'il y a lieu à application des règles particulières de la loi nouvelle, les logements tels qu'ils sont définis à l'article 6 (confort moderne, non-standard) n'y étant en effet pas soumis.

Les tergiversations au sujet de la classification du logement aux conditions de cet article 6, à défendre par le bailleur et à contester par le locataire, risquent dès lors de créer un corpus de contentieux tout à fait nouveau, contraire aux intérêts d'une prompt exécution de la justice et à l'esprit du nouveau texte, soucieux de ramener les délais de procédure, voire de déguerpissement, à des proportions acceptables pour le bailleur-propriétaire et tolérables pour le preneur.

Qu'il soit dans ce contexte fait remarquer qu'en considération de la rapidité de l'évacuation des affaires de bail-à-loyer devant les tribunaux de Diekirch (due à la double circonstance que ces affaires sont, à l'instar d'autres procédures urgentes, traitées de façon prioritaire et que les plaideurs y ont pris pour la majeure partie l'habitude de ne pas abuser de moyens dilatoires) la nécessité urgente et imminente *de lege ferenda* ne s'impose pas (encore?).

Quant au chapitre relatif à la **durée du contrat de bail**, créant en quelque sorte une **double procédure** à appliquer en matière de demande en résiliation et en déguerpissement, il se pose la question de savoir si les diverses étapes prévues dans le cadre de la procédure semi-contentieuse, *préalable* si l'on veut, instituée par le paragraphe (3) de l'article 12, se trouvent en leur généralité ou plus particulièrement soumises au double degré de juridiction ou bien si les décisions prises par le juge de paix le sont en premier et dernier ressort.

Une disposition y relative et complémentaire se devrait d'y apporter la clarté nécessaire.

Le Juge de Paix Directeur adjoint,
Romain WIRTZ

*

AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG

(22.12.2003)

Suivant l'exposé des motifs, le projet de loi sur le bail à loyer à usage d'habitation modifiera la législation actuelle en matière de bail à loyer sur les points suivants:

- abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après;
- redéfinition des logements de luxe;
- professionnalisation des commissions des loyers;
- nouvelles dispositions en matière de déguerpissement du locataire;
- redéfinition du taux de rendement.

Le projet de loi tend ainsi à mettre en œuvre la modification tant attendue de la loi du 14 février 1955 pour répondre au changement de la situation économique et sociale du pays.

L'augmentation constante de la population a, en effet, entraîné une demande de logements de plus en plus importante et il s'est avéré nécessaire de stimuler la rentabilité de l'investissement privé dans le logement locatif afin de garantir à tout citoyen un logement décent et à un prix normal.

Nous partageons l'idée des auteurs du projet de loi qu'une révision de la législation en matière de bail à loyer s'impose pour toutes les dispositions qui ont trait à la fixation du loyer qui en effet ne répondent plus à la situation actuelle du marché.

En ce qui concerne, en revanche, le remaniement proposé de la procédure des sursis à exécution, nous estimons qu'elle ne s'impose pas à l'heure actuelle.

En effet, depuis l'augmentation du nombre des juges de paix et de la création d'une chambre d'appel supplémentaire, les délais des procédures judiciaires en matière de déguerpissement forcé ont considérablement diminué.

Ainsi, la durée moyenne d'une procédure de déguerpissement forcé ne dépasse guère deux ou trois mois pour chacune des deux instances. En y ajoutant trois sursis, d'une durée de trois mois chacun, la durée totale de la procédure de déguerpissement ne dépassera en moyenne pas les quinze mois.

Il en résulte que la réforme proposée n'apportera pas nécessairement une amélioration à cet égard. En revanche, elle entraînera un changement important de toute la procédure de déguerpissement qui se caractérise par une intervention limitée des juges.

Nous examinerons ci-après les modifications proposées par le projet de loi

Article 1:

Cet article définit le champ d'application de la nouvelle loi.

Le paragraphe (1) rappelle que les nouvelles règles dérogent aux règles générales du louage des choses prévues par le code civil en précisant que „*les baux à usage d'habitation principale sont régis par les articles 1713 à 1762-2 du code civil sous réserve des règles particulières à instituer par la nouvelle loi*“.

En vertu du principe „*lex specialis derogat legi generali*“, les dispositions du code civil s'appliquent à tous les baux, de sorte que cette précision nous paraît superfétatoire.

Le paragraphe (2) dispose ensuite que sous réserve des dispositions des articles 16 à 18, la nouvelle loi s'applique exclusivement aux baux relatifs aux logements à usage d'habitation principale des personnes physiques.

Dans la mesure où la loi vise expressément les logements à usage d'habitation principale des personnes physiques, il y a lieu de se demander quel est le sort des locations faites au nom d'une personne morale, mais ayant pour objet un logement mis à disposition d'un employé.

Par ailleurs, les baux relatifs à des résidences secondaires sont exclus, conformément au paragraphe (3), du champ d'application de la nouvelle loi.

Il y a lieu de s'interroger sur l'intérêt pratique de distinguer entre les baux à usage d'habitation principale et les autres baux, au vu du nombre très limité des litiges entre bailleurs et locataires d'une résidence secondaire.

La nouvelle loi n'a-t-elle pas vocation à s'appliquer aux frontaliers qui prennent un logement au Luxembourg et qui rentrent à leur domicile familial en fin de semaine, respectivement aux travailleurs luxembourgeois qui cherchent un pied-à-terre près de leur travail pour éviter de faire journallement un trajet qui leur semble trop long?

Il serait donc utile de préciser la notion de logement à usage d'habitation principale.

Pour plus de clarté, il nous paraît encore préférable de scinder l'article 1er paragraphe (2) en deux phrases, la première définissant le champ d'application de la nouvelle loi et la deuxième prévoyant la possibilité pour le bailleur de s'opposer à une réaffectation opérée par le locataire en cours de bail, respectivement de préciser que l'affectation à prendre en compte est celle prévue en début de bail.

Le paragraphe (3) prévoit les cas où la nouvelle loi ne s'applique pas.

D'après les auteurs du projet de loi, la liste des locations exclues du bénéfice de la loi n'est pas exhaustive et il appartient aux juges de déterminer la volonté commune des parties, en cas de situation ambiguë, respectivement en cas de bail mixte.

Les auteurs du projet de loi proposent encore au paragraphe (3) in fine d'exclure du champ d'application des articles 3 à 11 et 15 les logements prévus par les articles 27 à 30 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Dans la mesure où l'article 28, paragraphe 2, de la loi modifiée du 25 février 1979 fait encore référence à l'ancienne loi, il y a lieu de remplacer cette référence par celle aux dispositions de la nouvelle loi, telle que proposée sous l'article 33 (3) du projet.

Article 2:

Le premier paragraphe prévoit que la cession de bail est en principe interdite, sauf convention expresse contraire, tout en ajoutant dans la deuxième phrase que „*cette convention cesse à l'expiration du bail et est exclue de la prorogation légale prévue par la présente loi*“.

Cet ajout ne nous paraît pas indiqué, dans la mesure où en cas d'expiration du bail, la cession de bail n'a plus de base contractuelle.

Le paragraphe 2 prévoit ensuite que les articles 3 à 11 et 15 s'appliquent également aux relations entre locataires principaux et sous-locataires ou cessionnaires.

Nous constatons que désormais les sous-locataires, respectivement les cessionnaires, bénéficient seulement des dispositions protectrices des articles 3 à 11 relatives à la fixation des loyers et charges, à l'exclusion de celles relatives à la durée du contrat et de la protection des personnes condamnées à déguerpir.

Le nouveau texte est donc plus restrictif que le texte actuel de l'article 12 de la loi modifiée du 14 février 1955, qui prévoit que les dispositions légales régissant les relations entre bailleurs et preneurs s'appliquent également aux relations entre preneurs principaux et sous-locataires ou cessionnaires.

Article 3:

L'article 3 a trait à la fixation du loyer.

Dorénavant, il n'y a plus lieu de distinguer entre les logements construits avant et ceux construits après la 2e guerre mondiale.

La suppression de cette distinction qui, dans la pratique s'est souvent révélée comme étant injuste à l'égard des bailleurs d'un logement d'avant-guerre, est à approuver.

Le paragraphe (1) maintient cependant le principe de la fixation du loyer des logements en fonction du capital investi, en précisant que la location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans le logement.

Le paragraphe (3) prévoit que le capital investi est réévalué au jour de la conclusion du bail ou au jour de l'adaptation du loyer par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Pour les logements dont la construction remonte à 15 ans ou plus, le capital investi réévalué est ainsi diminué de 2% par période de 2 années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement.

Il reste à voir si le taux de rendement à 5% du capital réellement investi, ainsi que le nouveau système de décote sont suffisants pour stimuler l'assainissement des logements locatifs, ou si au contraire, les propriétaires de logements plus anciens resteront passifs et préféreront les affecter à d'autres fins.

En effet, dans le passé, le taux de rendement de 5% et le système de décote se sont révélés insuffisants pour inciter les bailleurs à procéder à des travaux substantiels de rénovation et d'amélioration des logements loués.

Il nous paraît dès lors indiqué de réexaminer, sur base d'une étude du marché, si le taux de rendement à 5% du capital réellement investi est réaliste et suffisant pour inciter les propriétaires à investir dans l'immobilier aux fins de location.

Les paragraphes (2) et (5) ont trait au calcul du capital investi et à la procédure à suivre par les parties en cas de désaccord sur base des pièces justificatives.

Le paragraphe (2) permet au bailleur de fixer le coût du fonds à 20% du capital investi, sans cependant préciser dans quelle hypothèse il en est ainsi. Est-ce qu'il y a lieu d'en déduire que le bailleur peut opter librement entre les deux modes d'évaluation du coût du fonds?

Suivant l'exposé des motifs, le bailleur pourra encore bénéficier d'une compensation avec la décote si les frais exposés n'atteignent pas, dans la masse de ses investissements, le montant correspondant de la décote.

Or, une telle faculté n'a pas été reprise dans le libellé du paragraphe (4) du projet de loi.

Le paragraphe (5) in fine permet aux parties de saisir la commission des loyers au cas où l'évaluation du capital investi ou le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique de vente sont contestés.

La commission des loyers retrouve dans ce cas une certaine liberté d'appréciation, étant donné qu'il est prévu qu'elle peut déterminer le capital investi compte tenu d'autres critères, à savoir la valeur du terrain, le volume de l'immeuble loué, la surface louée, la qualité de l'équipement, l'état d'entretien et la finition du logement.

Il y a dès lors lieu de s'interroger sur les critères que le juge, saisi d'un recours contre une telle décision de la commission des loyers, doit prendre en considération pour évaluer le capital investi.

Article 4:

L'article 4 qui a trait aux logements meublés n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 5:

L'article 5 traite de la garantie locative et des frais locatifs.

Le paragraphe (1) rappelle le principe que la conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer.

Le paragraphe (2) prévoit qu'en cas de stipulation d'une garantie locative, un constat écrit et contradictoire des lieux doit être signé lors de la conclusion du bail.

Comme il arrive en pratique que les lieux sont occupés au jour de la conclusion du bail, il nous paraît utile de donner la possibilité aux parties de procéder à l'établissement d'un état des lieux jusqu'au moment de l'aménagement du locataire.

Le paragraphe (2) in fine prévoit encore que le bailleur ne peut refuser, même après la conclusion du bail, une garantie locative sous forme d'une garantie bancaire.

Pour garantir l'efficacité du paiement ainsi garanti, il convient de préciser que la garantie bancaire visée dans le dernier alinéa de l'article 5 (2) est une garantie bancaire à première demande.

Concernant les avances sur frais locatifs, les auteurs du projet de loi envisagent, dans leur commentaire des articles, la possibilité d'adapter le montant des acomptes en cours de bail, au cas où le montant des avances fixées conventionnellement dépasse celui des frais réellement exposés.

Suivant le texte proposé du projet de loi, les adaptations peuvent néanmoins être faites tant vers le haut que vers le bas. Cette solution est à approuver, si l'on veut éviter une trop grande différence entre les frais réellement exposés et les avances.

A cet égard, il est encore important de noter qu'il s'agit de frais exposés par le bailleur pour compte du locataire, de sorte qu'il y a lieu de remplacer les termes „ces acomptes peuvent être adaptés aux

frais réellement exposés par le locataire“ par la formulation suivante: „ces acomptes peuvent être adaptés aux frais réellement exposés pour compte du locataire ...“.

Concernant le régime des clauses de valeur, il y a lieu de relever que si l'exposé des motifs se réfère à la „nullité“ d'une clause de valeur pour l'avenir, il est indiqué au paragraphe (5) du projet de loi que les clauses de valeur „perdront leur effet“ à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée au bailleur.

On peut dès lors s'interroger sur le montant du loyer que le locataire devra payer pour l'avenir, à savoir le loyer initialement fixé ou celui payé par le locataire au moment de sa lettre de réclamation.

Article 6:

Cet article introduit une nouvelle notion en ce qu'il exclut du champ d'application des articles 3 à 5 du projet de loi, les logements „avec confort moderne, non standard“, remplissant l'un ou l'autre des deux critères prévus sub a) respectivement sub b).

La notion de „confort moderne non standard“ n'est pas autrement définie. Elle est donc laissée à l'appréciation des juges en cas de litige.

Cette notion risque cependant de susciter de nombreuses discussions sur la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par confort moderne, non standard (chauffage central, nombre de salles de bains, existence d'un ou de plusieurs garages, qualité de l'équipement etc.).

Par ailleurs, la détermination du loyer d'un logement moderne en fonction du critère de la fixation du capital investi prévu sub b) s'avère devenir compliquée dans la pratique pour un bailleur profane désireux louer une maison ou un appartement pour un loyer conforme à la loi.

Il y a lieu enfin de relever que si, d'après le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi ont entendu exclure les locataires de logements avec confort moderne, non standard, du bénéfice de la prorogation légale, cette exclusion n'a pas été reprise dans le texte proposé de l'article 6, d'après lequel seuls les articles 3) à 5) concernant la fixation des loyers et des frais ne s'y appliquent pas.

Article 7:

Cet article a trait à la composition de la commission des loyers.

Il ne suscite pas de commentaire particulier.

Article 8:

Cet article est relatif à l'introduction d'une requête devant la commission des loyers et la procédure à suivre.

La durée pendant laquelle les parties n'ont pas le droit d'introduire une requête devant la commission des loyers est augmentée de 6 à 12 mois. Cette modification est à approuver en ce qu'elle tend à empêcher qu'à l'avenir des locataires de mauvaise foi acceptent un prix du bail élevé pour introduire, dès l'expiration du délai de 6 mois, une demande en réduction du loyer convenu.

Les précisions apportées quant aux délais et modalités de convocation et, notamment l'obligation de procéder à une reconvoication au cas où une des parties n'a pas été personnellement touchée, sont à approuver. En effet, cette formalité tend à éviter que la décision de la commission des loyers soit prise en l'absence d'une partie.

Article 9:

Cet article prévoit la procédure à suivre devant la commission des loyers qui, dorénavant, peut être chargée par les parties d'une mission d'arbitrage.

Le paragraphe (2) prévoit que la commission peut s'entourer de tous renseignements qu'elle juge utiles et qu'elle peut prendre inspection des lieux. Exceptionnellement, elle pourra se faire assister par un expert.

Il y aurait lieu de préciser suivant quels critères l'expert devra, dans ce cas, évaluer le capital investi, étant donné que, d'une part, les paragraphes (2), (3) et (4) prévoient des critères d'évaluation du capital investi précis, mais que, d'autre part, d'après le paragraphe (5) du même article, la commission des loyers retrouve une certaine liberté d'appréciation et n'est pas liée par ces critères.

Article 10:

L'article 10 traite du recours contre la décision de la commission des loyers.

Nous proposons de remplacer le terme „action“ par celui de „recours“, de sorte que le premier paragraphe de l'article 10 serait à lire comme suit:

„La décision de fixation du loyer de la commission peut faire l'objet d'un recours devant le juge de paix du lieu de la situation du logement. Ce recours devra être formé, à peine de déchéance, dans le mois de la notification du procès-verbal de la commission. Ce recours sera introduit, instruit et jugé conformément à la procédure prévue aux articles 19 à 26 ...“

Article 11:

La décision du juge de paix rendue à la suite d'un recours contre une décision de fixation du loyer par la commission pouvant être frappée d'appel, il est préférable de modifier le premier paragraphe de l'article 11 comme suit:

„La détermination du loyer par la commission des loyers ou par les juges ne peut produire ses effets qu'à partir du premier terme venant à échoir après la date à laquelle le collège des bourgmestre et échevins compétent a été saisi de la requête conformément à l'article 8.“

Les auteurs du projet de loi donnent encore au locataire la possibilité de dénoncer le bail au cas où le loyer est augmenté de plus de 10%, suite à une décision de la commission des loyers ou sur recours en justice.

Article 12:

L'article 12 traite de la durée du contrat de bail et de sa cessation.

D'après le paragraphe (2), sont dorénavant exclus des règles de la prorogation légale, les logements définis à l'article 6 du projet de loi.

Les auteurs du projet de loi semblent donc être d'avis que ces personnes sont suffisamment protégées par l'application des règles de droit commun en matière de louage de choses.

Dans tous les autres cas, le contrat de bail est prorogé, à moins que:

- le bailleur déclare avoir besoin des lieux loués pour les occuper par lui-même ou pour les faire occuper de manière effective par un membre de sa famille jusqu'au troisième degré inclusivement;
- le locataire ne remplit pas ses obligations;
- il existe d'autres motifs graves et légitimes à établir par le bailleur, le transfert de propriété du logement ne valant pas motif grave et légitime.

La notion d'une occupation élargie est à approuver pour répondre à des besoins réels.

Ainsi, le propriétaire-bailleur peut invoquer un besoin d'occupation non seulement aux fins d'habitation mais également aux fins d'usage professionnel pour lui-même et pour les membres de sa famille allant, dorénavant, jusqu'au 3e degré inclusivement.

Nous constatons ensuite que le projet de loi a été introduit dans le but de faciliter entre autres la procédure de résiliation du bail, notamment en cas de besoin personnel et, de raccourcir les délais jusqu'au déguerpissement effectif, en cas de procédure judiciaire.

En cas de besoin personnel, il prévoit que le bailleur est tenu d'adresser au locataire une lettre de résiliation motivée moyennant un préavis de 6 mois.

Dans les 3 mois de l'avis de réception de cette lettre, le locataire peut, sous peine de forclusion, demander une prolongation du délai de résiliation.

En l'absence d'une telle demande, le bailleur peut demander un titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé, après l'écoulement du délai de résiliation précité.

En cas de silence du locataire, le bailleur peut dès lors, d'après les intentions des auteurs du projet de loi, se procurer un titre exécutoire sans possibilité de recours du locataire.

La seule possibilité prévue pour un locataire est de demander une prolongation du délai de déguerpissement. Sauf si la demande en résiliation est sérieusement contestable ou contestée, le juge de paix est tenu d'accorder une prolongation du délai au locataire, à condition par celui-ci de justifier notamment qu'il a entrepris des démarches utiles en vue de trouver un nouveau logement.

En cas de demande de prolongation du délai de résiliation par le locataire, le juge de paix saisi peut accorder une prolongation ne pouvant dépasser de 12 mois la date d'expiration du délai initial de 6 mois.

Le texte ne prévoit aucun recours contre les décisions du juge de paix qui valent titre exécutoire.

Or, d'une part, il y aurait lieu de préciser la procédure à suivre aux fins d'obtenir un titre exécutoire (procédure contradictoire ou unilatérale).

D'autre part, il y aurait lieu de préciser si le titre est exécutoire à titre provisoire, sans provision, ou s'il s'agit d'un titre définitif contre lequel aucun recours n'est possible.

En effet, en vertu de l'article 578 du nouveau code de procédure civile, l'appel est possible en toute matière s'il n'en est autrement disposé.

Dès lors, la nouvelle procédure risque d'allonger considérablement les délais actuels pour obtenir un déguerpissement.

Nous constatons, par ailleurs, que si, en cas de besoin personnel, la durée totale de la procédure prévue ne dépassera plus, d'après les intentions des auteurs du projet de loi, un délai de 18 mois en cas de demande de prolongation, ce délai peut toujours atteindre, en l'absence d'une telle demande, un total de 15 mois, étant donné que le locataire peut, le cas échéant, profiter de la faveur de trois sursis successifs de trois mois chacun.

Le texte proposé oblige en outre le bailleur à prendre sa décision quant à un besoin personnel 6 mois à l'avance, c'est-à-dire de prévoir, 6 mois à l'avance, l'existence d'un besoin personnel dans son chef ou dans celui d'un membre de sa famille allant jusqu'au 3e degré inclus, au risque que le besoin personnel ne soit finalement plus actuel à l'expiration de ce délai.

Le paragraphe (4) applicable au logement de service prévoit, au cas où l'occupant reste dans les lieux après la cessation du contrat de travail, que l'indemnité d'occupation allouée à l'employeur est évaluée comme un loyer, c'est-à-dire contrairement à la jurisprudence qui, d'une manière générale, fixe l'indemnité d'occupation en fonction du préjudice subi.

Le paragraphe (5) prévoit que l'acquéreur-bailleur d'un immeuble ne peut, par dérogation à l'article 1743 du code civil, expulser le locataire dont le bail n'a pas de date certaine avant son acte d'acquisition, mais qui a été mis en possession des lieux avant cette date à moins que l'une des conditions définies aux alinéas qui précèdent ne soit réalisée.

Nous constatons que les conditions visées par les auteurs du projet de loi „aux alinéas qui précèdent“ sont celles du paragraphe (2) de cet article. Pour plus de clarté, nous suggérons dès lors de libeller le paragraphe (5) comme suit:

„Par dérogation à l'article 1743 du Code civil, l'acquéreur d'un immeuble loué en tout ou en partie ne peut expulser le locataire dont le bail n'a pas date certaine avant son acte d'acquisition, mais qui avait été mis en possession des lieux avant cette date, à moins que l'une des conditions définies au paragraphe (2) du présent article ne soit réalisée.“

Article 13:

Cet article prévoit qu'en cas d'abandon du domicile par le locataire, ou en cas de décès du locataire, le contrat de bail continue à durée indéterminée au profit du conjoint ayant cohabité avec le locataire, respectivement au profit des descendants, des ascendants ou du concubin notoire, qui ont vécu avec lui en communauté domestique depuis au moins 6 mois du jour de l'évènement.

Ainsi est imposé au bailleur un locataire qui, le cas échéant, ne présente pas les mêmes garanties de solvabilité que son cocontractant au début du bail.

Article 14:

Cet article traite des dommages et intérêts au cas où les lieux ne sont pas occupés dans les trois mois aux fins invoquées comme motif de la résiliation du bail.

Les modifications proposées tiennent compte des difficultés rencontrées dans la pratique au niveau de l'application de l'ancien article 16 de la loi modifiée du 14 février 1955, en ce que le projet de loi exclut dorénavant le cas de force majeure et introduit la notion de suspension du délai pendant les travaux de rénovation.

Article 15:

L'article 15 régit le droit de préemption du locataire sur le logement loué en cas de vente.

Par rapport aux dispositions légales existantes, les auteurs du projet de loi ont pris soin de préciser que le droit de préemption peut uniquement être exercé si le locataire a loué tout l'immeuble, respectivement si l'appartement qu'il a loué est placé sous le régime de la copropriété.

Cette précision a été ajoutée, suite à des difficultés rencontrées en pratique lorsqu'un bailleur envisageait de vendre un immeuble en bloc, mais qu'une partie seulement de cet immeuble était occupée par un locataire pendant plus de 18 ans. Elle est dès lors à approuver.

Le nouveau texte prévoit encore qu'en cas de vente du logement à un tiers en dépit du droit de préemption existant dans le chef du locataire, celui-ci peut réclamer des dommages et intérêts qui ne peuvent pas être inférieurs au montant des loyers d'une année à l'instar des dispositions retenues à l'article 14 du présent projet de loi.

La nouvelle sanction ne suscite pas de commentaire particulier.

Pour parer à des difficultés d'application rencontrées dans la pratique, il convient de préciser que l'offre de vente à adresser au locataire doit être une offre réelle et non simplement une information du bailleur.

En effet, il s'est avéré que le caractère réel de l'offre a souvent fait l'objet de contestations par les locataires.

Article 16:

Cet article maintient le principe que toute personne condamnée au déguerpissement, qu'il s'agisse d'un locataire ou d'un occupant sans titre, peut demander un sursis.

Le sursis ne pourra dépasser trois mois, mais il pourra être prorogé à deux reprises, chaque fois pour une durée de trois mois.

Toutefois, le nouveau texte, entérinant la jurisprudence existante, prévoit que le sursis ne sera accordé que si, en raison des circonstances, le requérant paraît mériter cette faveur et qu'il prouve avoir effectué des démarches utiles.

En outre, en cas d'appel d'une décision de condamnation au déguerpissement, le locataire ne pourra plus introduire de demande en sursis, après que le jugement d'appel a déclaré l'appel irrecevable ou a confirmé le jugement ayant ordonné le déguerpissement.

Enfin, toute demande en sursis ou en prorogation de sursis est irrecevable, s'il s'est écoulé un délai supérieur à un an entre le jour de l'introduction de la procédure judiciaire et l'expiration du délai de déguerpissement fixé par le jugement prononçant la condamnation ou par l'ordonnance ayant accordé un premier sursis.

Ces différents palliatifs qui tendent à lutter contre des recours abusifs par certains locataires à la procédure de sursis, sont à approuver.

Il est également prévu que le juge de paix peut fixer le loyer ou l'indemnité d'occupation pendant la durée du sursis en tenant compte du dommage subi par le bailleur par le maintien provisoire de l'occupant dans les lieux.

Il appartient donc au juge d'apprécier in concreto le dommage subi par le maintien du locataire dans les lieux.

L'article 16 in fine dispose par ailleurs:

„Par dérogation aux délais fixés pour l'expiration du délai de déguerpissement conformément aux alinéas qui précèdent et pour l'expiration du délai de résiliation prévu par l'article 12, paragraphe (3), alinéa 3, en cas de vente d'un logement loué, l'expiration du délai de déguerpissement du logement par le locataire doit impérativement avoir lieu au plus tard 12 mois après la date où le nouveau propriétaire-bailleur informe par lettre de résiliation, dans la forme prévue à l'article 12, paragraphe (3), alinéa 1er, le locataire qu'il veut occuper lui-même le logement ou qu'il veut le faire occuper de manière effective par un membre de sa famille jusqu'au troisième degré inclusivement. A cet effet, la lettre de résiliation devra être envoyée au locataire endéans les trois mois de la date d'acquisition du logement. Dans ce cas, il ne peut plus être accordé aucun sursis dépassant le dernier jour du délai susmentionné de 12 mois. La décision du juge de paix statuant sur le déguerpissement du locataire vaudra de droit titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du prédit délai de 12 mois.“

Il ressort du libellé tant complexe que compliqué de ce paragraphe, qu'il a trait à l'hypothèse où un nouveau propriétaire-bailleur entend occuper le logement acquis soi-même respectivement le faire occuper par un membre de sa famille jusqu'au troisième degré inclusivement.

A cet effet, les auteurs du projet de loi prévoient que la lettre de résiliation devra être envoyée dans les trois mois de la date d'acquisition du logement.

Le délai de résiliation et la procédure de prolongation sont ceux prévus à l'article 12 paragraphe (3), sauf que l'expiration du délai de déguerpissement a impérativement lieu au plus tard 12 mois après la date où le nouveau propriétaire-bailleur informe par lettre de résiliation le locataire de son besoin personnel ou de celui d'un des membres de sa famille.

Il est encore prévu qu'aucun sursis dépassant le dernier jour du prédit délai de 12 mois ne pourra plus être accordé.

Pour donner plus de clarté au texte proposé, il y aurait lieu, à notre avis, de le scinder en deux, en ajoutant les dispositions relatives à la résiliation du bail et à sa prolongation à l'article 12, et en maintenant à l'article 16 que les dispositions relatives au sursis.

Nous proposons dès lors d'ajouter à l'article 12 (5), un paragraphe in fine libellé comme suit:

„L'acquéreur d'un immeuble loué qui veut occuper le logement lui-même ou par un membre de sa famille jusqu'au troisième degré inclusivement, doit envoyer une lettre recommandée de résiliation du contrat de bail, dans les trois mois de l'acquisition de l'immeuble.

Dans ce cas, les dispositions prévues au paragraphe (3) sont applicables, sauf que l'expiration du délai de déguerpissement du logement par le locataire doit impérativement avoir lieu au plus tard 12 mois après la date d'envoi de lettre de résiliation du bail.“

L'article 16 in fine serait alors de la teneur suivante:

„Par dérogation à l'alinéa qui précède, toute demande de sursis est encore irrecevable à l'expiration du délai de 12 mois à partir de la date où l'acquéreur d'un immeuble loué a informé le locataire par lettre recommandée qu'il veut occuper l'immeuble lui-même ou par un des membres de sa famille jusqu'au troisième degré inclusivement.“

Articles 17 et 18:

Ces articles ne suscitent pas de commentaire particulier.

Article 19:

Contrairement au texte actuel qui donne compétence au juge de paix pour connaître des contestations relatives aux baux des immeubles, les auteurs du projet de loi prévoient de lui donner compétence pour connaître de toutes les contestations relatives à l'existence et à l'exécution de tous les *baux* sans exception, partant également des baux de meubles et des baux à cheptel.

Cet article est contraire à l'article 3, 3^o du nouveau code de procédure civile qui limite la compétence spéciale du juge de paix à toutes les contestations entre bailleurs et preneurs relatives à l'existence et à l'exécution des baux *d'immeubles*, à quelque valeur que la demande puisse s'élever.

Le texte proposé est encore en contradiction avec l'alinéa 2 du même article qui prévoit que le juge territorialement compétent est celui de la situation du „logement“ faisant l'objet du bail en litige.

Le dernier alinéa de l'article 19 prévoit que le tribunal peut déclarer inapplicables toutes les stipulations contractuelles qui auraient pour effet de rendre inopérantes les dispositions protectrices du locataire prévues par la présente loi.

Or, comme l'article 19 traite des règles de compétence du juge saisi, nous proposons d'en retirer ce dernier alinéa et de prévoir un article supplémentaire sous le chapitre I ayant trait aux dispositions générales.

Articles 20 à 26:

Ces articles, qui ont trait à la procédure à suivre en cas de litige, n'ont fait l'objet que de quelques modifications mineures, telle que l'adaptation de la procédure aux nouvelles dispositions du nouveau code de procédure civile applicables en cas de défaut d'une des parties convoquées.

Les auteurs du projet de loi proposent encore de supprimer les dispositions des articles 27 et 29 de la loi du 14 février 1955. Ces dispositions ont trait à la compétence en dernier ressort du juge de paix en matière de bail à loyer saisi ainsi qu'au recours en cassation.

Or, dans la mesure où le chapitre V a pour objet le règlement des litiges en matière de bail à loyer, donc l'ensemble de la procédure, ces dispositions gardent toute leur utilité.

Dans un souci de garantir la sécurité juridique, il nous paraît encore indispensable de prévoir le point de départ pour le calcul du délai du pourvoi en cassation.

Articles 27 à 29:

L'article 28 prévoit la possibilité pour les autorités communales d'obliger les propriétaires des immeubles non occupés destinés à servir de logement à les déclarer à l'administration communale.

L'article 28 prévoit également des sanctions pénales en cas de violation des dispositions relatives à l'interdiction de transformer des habitations en bureaux ou locaux à usage commercial ou artisanal ou en cas de défaut d'indiquer les logements non occupés.

Si le taux des peines prévues peut se justifier en cas d'une transformation non autorisée, il nous semble cependant disproportionné en cas de défaut de déclaration d'un immeuble non occupé.

Articles 30 et 31:

Ces articles reproduisent les articles 41 et 41-1 de la loi modifiée du 14 février 1955 relatives aux mesures spéciales pour la sauvegarde des biens meubles des personnes condamnées à déguerpir.

Ils ont été modifiés sur quelques points pour tenir compte des difficultés rencontrées dans la pratique en cas de déguerpissement forcé et pour tenir compte des difficultés rencontrées par les administrations communales dans les cas où les personnes expulsées ne se manifestent plus pour retirer leurs biens entreposés dans un local de la commune.

Ils ne font pas l'objet de commentaires particuliers, sauf qu'il y aurait lieu de préciser le paragraphe (5) de l'article 31 comme suit:

- l'indication qu'à l'expiration du délai d'un mois prévu au paragraphe (10) *du présent article*, le juge de paix a le pouvoir d'autoriser, sans autre condition de procédure, la commune requérante à faire procéder à la vente des biens, et à disposer librement des biens sans valeur vénale ou n'ayant pas trouvé d'acheteur, pour autant que la partie expulsée ne les aurait pas retirés contre paiement des redevances de dépôt rédues et des dépenses engagées par la commune.

Article 32:

Cet article introduit des modifications au code civil et notamment l'introduction d'un nouvel article 1762-8.

Dans leur commentaire, les auteurs du projet de loi relèvent que la création d'une section spéciale réservée au seul bail commercial permettra au législateur dans une étape ultérieure de modifier et de réglementer de manière cohérente la matière.

A cet effet, ils proposent de diviser l'actuelle section 2 du chapitre II du titre VIII dans le livre III du code civil en deux, la première étant applicable aux baux à loyer et aux baux commerciaux et, la deuxième étant applicable aux seuls baux commerciaux.

On peut se poser la question s'il est utile de procéder comme tel, étant donné que la nouvelle section ne comportera qu'un seul article divisé en plusieurs points. En outre, l'intitulé „*Des règles particulières aux baux à loyer*“ englobe forcément les baux commerciaux.

D'après le commentaire du projet de loi, il est prévu qu'en cas de contrat de bail professionnel, artisanal ou à ferme, ce contrat devrait être maintenu dans le chef du repreneur de l'exploitation en cas de décès du locataire, sous condition que le repreneur maintienne l'exploitation existante et qu'il ait un lien de famille jusqu'au 5e degré inclusivement avec le défunt ou qu'il soit associé à l'exploitation du locataire défunt.

Or, d'après le paragraphe (2) de l'article 1762-8, le maintien du bail n'est prévu qu'en cas de décès d'un preneur *d'un local de commerce*, titulaire d'un contrat de bail professionnel, artisanal ou à ferme. Une ferme ou un lieu artisanal, n'est cependant pas forcément un local de commerce.

Comme cette disposition est insérée à l'article 1762 applicable aux seuls baux commerciaux, il nous semble donc utile de préciser exactement les locaux visés.

Le premier alinéa de l'article 1736 reprend la législation actuelle, dans la mesure où il prévoit que si le bail a été fait sans écrit ou si le contrat est stipulé à durée indéterminée, l'une des parties ne pourra donner congé à l'autre qu'en observant les délais fixés par l'usage des lieux.

Le deuxième alinéa de cet article prévoit de façon générale pour tout „*bail à loyer*“ – à l’exception du bail commercial et du bail mixte pour lesquels un délai de résiliation de 6 mois est retenu – un délai de résiliation de 3 mois, sauf clause contraire.

Les auteurs du projet de loi ont entendu fixer un délai de préavis uniforme pour éviter des disparités.

On peut cependant s’interroger si les délais de la législation actuelle n’avaient pas le mérite d’être plus adaptés à la situation réelle, en ce qu’ils tenaient compte du temps nécessaire, suivant les usages, pour trouver un nouveau logement respectivement un nouveau locataire.

Par ailleurs, si l’intention des auteurs du projet de loi est d’uniformiser le délai de résiliation pour les baux d’habitation et de maintenir les délais d’usage pour les autres baux, par exemple pour la location d’un emplacement de parking, un garage, un emplacement pour une terrasse ou un emplacement de camping, l’article 1736 modifié retient, toutefois, pour tous les baux à loyer, c’est-à-dire également les baux ci-avant énumérés, un délai de résiliation de 3 mois.

Le deuxième alinéa de l’article 1736 serait dès lors, le cas échéant, à modifier comme suit:

„Le délai de résiliation d’un contrat de bail d’habitation est de 3 mois, sauf clause contraire dans le contrat de bail écrit prévoyant un délai supérieur à 3 mois.“

L’article 1758 du code civil aura d’après les intentions des auteurs du projet de loi la teneur suivante:

„Le bail d’un appartement meublé ou non meublé est censé être fait à durée indéterminée s’il n’est pas spécifié dans le contrat de bail écrit pour quelle durée les parties ont voulu se lier.“

Si la nouvelle version de l’article 1758 a été introduite pour tenir compte de la réalité et de consacrer la jurisprudence actuelle, d’après laquelle un contrat de bail est censé être fait à durée indéterminée, s’il n’est pas précisé pour quelle durée il a été conclu, il y a lieu de relever que les contrats de bail visés par le projet de loi, à savoir les baux d’habitation principale, relèvent de toute façon de l’application de la nouvelle loi et plus particulièrement de son article 12.

Article 33:

Le paragraphe (2) précise que l’article 37 de la loi modifiée du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme est modifié et précisé comme suit:

„Art. 37.– Les articles 20, 24 et 27 de la loi du xx sur le bail à usage d’habitation principale sont applicables en matière de bail à ferme.“

Nous constatons que, non pas l’article 27, mais l’article 26 de la nouvelle loi, semble être visé.

L’article 37 de la loi modifiée du 18 juin 1982 devra dès lors être précisé comme suit:

„Art. 37.– Les articles 20 à 26 de la loi du xx sur le bail à usage d’habitation principale sont applicables en matière de bail à ferme.“

Le paragraphe (3) retient, d’une manière générale, que la référence faite à la loi du 14 février 1955 dans tous les textes de loi et de règlement, est à entendre comme référence faite à la nouvelle loi, pour toutes les dispositions qui restent applicables après son entrée en vigueur.

Nous approuvons cette disposition générale, dans la mesure où elle fait face à un éventuel oubli de changement de référence.

Dans l’intérêt d’une application plus cohérente des différents textes, il serait toutefois utile d’indiquer les textes en cause et de préciser les changements que l’introduction de la nouvelle loi implique.

Ainsi dans la mesure où, par exemple, l’article 28, paragraphe (2), de la loi modifiée du 25 février 1979 se réfère encore à l’ancienne loi, il y a lieu de remplacer cette référence par celle aux dispositions de la nouvelle loi, de sorte que ledit article 28 paragraphe (2) se lise comme suit:

„Les logements visés à l’alinéa qui précède restent régis par les dispositions de la loi du XXX, à l’exception des articles 3 à 6 et 15.“

Article 34:

Le paragraphe (3) de cet article retient que par dérogation au paragraphe (1), les contrats de bail conclus avant l’entrée en vigueur de la loi et portant sur des logements de luxe visés par l’article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 continuent à courir jusqu’à l’expiration du bail.

Il nous semble préférable de prévoir l'application immédiate de la nouvelle loi pour toutes les catégories de logements, étant donné qu'une entrée en vigueur différente pour certains logements risque de générer un nouveau contentieux pour savoir quels contrats sont exclus de l'application de la nouvelle loi.

Article 35:

Cet article prévoit que l'adaptation des loyers par tiers annuels est applicable aux baux en vigueur, tout comme il retient la possibilité pour les locataires de dénoncer leur contrat de bail, partant également un contrat de bail à durée déterminée – qui, en principe, ne peut être dénoncé unilatéralement avant terme.

Article 36:

Cet article qui prévoit l'entrée en vigueur de la loi n'appelle pas de commentaire.

Conclusion:

La modification profonde de la législation sur les baux à loyer constitue une des mesures retenues par le gouvernement pour promouvoir le logement locatif.

Toutefois, nous estimons qu'il serait prudent de réexaminer tant l'opportunité des différentes mesures proposées que leur application pratique pour assurer ainsi un nouveau cadre législatif, garantissant les droits et les obligations de tous les intéressés.

Luxembourg, le 22 décembre 2003

*Le Président du Tribunal d'Arrondissement
de Luxembourg,
Pierre GEHLEN*

Service Central des Imprimés de l'Etat

5216/01

N° 5216¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

sur le bail à usage d'habitation principale

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(3.12.2003)

SOMMAIRE:

1. Un champ d'application clairement défini dans le futur texte de loi
2. La fixation du loyer, les charges locatives, la garantie locative, les clauses de valeur: nouveautés
 - 2.1. Abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après cette date
 - 2.2. Quant à la garantie locative
 - 2.3. Quant aux charges locatives
 - 2.4. Quant aux clauses de valeur
3. La redéfinition de la notion de logement de luxe
4. La professionnalisation des commissions des loyers
5. Les nouvelles dispositions concernant la prorogation du bail et le déguerpissement du locataire
6. Un droit au sursis plus restreint
7. La nouvelle protection au profit du conjoint ou des autres membres de la famille du locataire en cas d'abandon du bail par le locataire ou en cas de décès du locataire
8. Les nouveautés quant aux missions incombant aux autorités communales
9. Conclusion

*

Par lettre du 3 octobre 2003, Monsieur Fernand Boden, ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le projet de loi a pour objet une réforme de la législation existante en matière de bail à loyer, c'est-à-dire de bail à usage d'habitation.

Le but poursuivi par le législateur est de promouvoir le logement locatif, ce qui constitue une des mesures préconisées par le Gouvernement dans son programme d'action „logement“ proposé par le ministère ayant le logement dans ses attributions en décembre 2001.

Le présent projet fait partie du deuxième volet du programme d'action logement qui en comprend trois:

- mesures fiscales;
- mesures de nature législative, dont la réforme de la loi de 1979 relative à l'aide au logement, ainsi que la réforme de la législation existante en matière de bail à loyer;
- mesures de nature budgétaire.

2. Selon l'exposé des motifs du projet, la législation existante est fortement critiquée tant par les locataires que par les bailleurs:

- la législation est pratiquement inchangée depuis 1955 et ne tient pas compte de la situation économique et sociale actuelle;
- elle n'a pu freiner la hausse des loyers;
- elle n'a pas pu résoudre le problème de la pénurie du logement locatif;
- les dispositions légales sont trop unilatérales (en faveur du locataire) empêchant les bailleurs à résilier un bail arrivé à son terme;
- les procédures sont complexes et les délais excessifs;
- beaucoup d'imprécisions et d'ambiguïtés restent dans la loi, impliquant des interprétations par les tribunaux et des difficultés d'ordre pratique;
- les seuils légaux empêchent une adaptation du loyer aux conditions du marché.

En conclusion, les investissements dans le secteur locatif seraient découragés, impliquant une pénurie de logements locatifs.

Il est aujourd'hui de la volonté du législateur de rendre plus attractif l'investissement dans le logement locatif, tout en continuant à assurer une protection indispensable à la partie économiquement la plus faible, à savoir le locataire.

3. La Chambre des Employés Privés procède à l'analyse du présent projet dans l'optique de vérifier si la volonté du législateur de rendre plus attractif l'investissement dans le logement locatif ne risque en fait pas d'entraîner dans l'immédiat une hausse substantielle des loyers.

Pour faciliter la lecture du présent avis, la Chambre des Employés Privés a mis en évidence ses commentaires par l'utilisation du caractère gras.

1. Un champ d'application clairement défini dans le futur texte de loi

4. La Chambre des Employés Privés salue le fait que la future loi précise clairement son champ d'application.

Ainsi s'appliquera-t-elle aux baux à usage d'habitation principale, conclus par écrit ou verbalement.

5. Les locations clairement *exclues* du bénéfice de la loi sont les suivantes:

- les immeubles affectés à un usage commercial ou industriel ou à un service public;
- les résidences secondaires;
- les chambres d'hôtel;
- les logements dans des structures d'hébergement spéciaux (p. ex. maisons de retraite, centres de gériatrie);
- les locaux (p. ex. garages) ne formant pas l'accessoire du logement.

La future loi précise encore que les règles relatives à la fixation du loyer ne sont pas applicables aux logements locatifs construits dans le cadre d'un programme de construction d'ensembles de logements subventionnés.

2. La fixation du loyer, les charges locatives, la garantie locative, les clauses de valeur: nouveautés

2.1. Abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après cette date

a. Le système actuel

6. Pour les *logements achevés avant le 10 septembre 1944*, les loyers mensuels sont fixés en fonction des trois critères suivants: nombre de pièces, situation géographique du logement et confort du logement.

Une pièce est prise en considération à condition que sa superficie soit supérieure à 9 m² et que sa hauteur soit d'au moins 2,4 m (salle de bain, garages exclus). Le loyer de pièces ne répondant pas à ces normes sera réduit en proportion des prix indiqués dans le tableau ci-dessous.

| <i>Situation géographique</i> | <i>Sans confort</i> | <i>Confort moyen</i> | <i>Confort moderne</i> |
|-------------------------------|---------------------|----------------------|------------------------|
| catégorie 1 | 250-600 LUF | 600-1.000 LUF | 1.000-1.500 LUF |
| catégorie 2 | 200-500 LUF | 500- 900 LUF | 900-1.500 LUF |

Ainsi, pour une habitation à Luxembourg-Ville à confort moderne composée de six chambres ayant une superficie supérieure à 9 m² et une hauteur supérieure à 2,40 m, le loyer maximal par pièce et par mois est de 1.500 LUF, c'est-à-dire 37 euros. Le loyer mensuel s'élèverait alors à $6 \times 37 = 222$ euros.

7. Depuis la réforme de 1987, les montants des loyers ainsi déterminés auraient dû être adaptés tous les trois ans par règlement grand-ducal. Or, les règlements grand-ducaux en question n'ont à ce jour pas été pris.

La Chambre constate que le fait que les loyers des logements d'avant-guerre sont aussi bas résulte, partiellement en tout cas, du fait que le Gouvernement n'a pas entrepris les adaptations prévues par la réforme de 1987.

8. Quant aux *logements achevés après le 10 septembre 1944*, le loyer mensuel est déterminé suivant la formule suivante:

loyer mensuel = capital investi x coefficient de réévaluation x 0,05/12.

Le *capital investi* correspond à l'addition des sommes suivantes: valeur du terrain + capital investi dans la construction (valeur jour achèvement) + capital investi dans l'amélioration substantielle du logement (valeur jour achèvement).

Si le logement est âgé de plus de 20 ans, une *décote* de 10% est appliquée au capital investi, sauf si le bailleur prouve avoir investi autant depuis dans l'amélioration et l'entretien du logement.

Les loyers peuvent être *adaptés* tous les trois ans.

9. Prenons à titre d'exemple, la détermination du loyer mensuel d'une habitation construite en 1995. Le capital investi correspond à 200.000 euros et le coefficient de réévaluation pour cette année est 1,08. Le taux de rendement s'élève à 5%.

Ainsi, le capital investi réévalué en 2003 est-il de: $1,08 \times 200.000 = 216.000$ euros.

Le loyer mensuel en 2003 s'élève alors à: $216.000 \times 0,05/12 = 900$ euros.

10. Selon les auteurs du projet, la fixation forfaitaire des loyers des logements d'avant-guerre implique des loyers nullement adaptés à la situation économique et sociale actuelle et décourage les propriétaires-bailleurs à investir dans l'amélioration et même dans l'entretien normal de leurs logements locatifs s'ils ne peuvent récupérer l'investissement par un loyer approprié.

Par conséquent, on assisterait à une dégradation progressive d'une partie du parc immobilier du fait que les propriétaires n'ont aucun intérêt à offrir des logements anciens à la location. Des logements d'avant-guerre resteraient donc inoccupés.

De ce fait le législateur veut en finir avec les loyers excessivement bas des logements d'avant-guerre ainsi qu'avec les prix exorbitants demandés par certains bailleurs et acceptés par les locataires faute d'alternatives.

11. Dans ce contexte, la Chambre des Employés Privés tient à relever qu'il existe d'ores et déjà un moyen pour les propriétaires de logements achevés avant le 10 septembre 1944 pour bénéficier du même mode de calcul de loyer que pour les logements d'après-guerre.

En effet, selon 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, la location d'immeubles à usage d'habitation, dont la construction a été achevée après le 10 septembre 1944, ou érigés

avant cette date, mais ayant fait l'objet de transformations substantielles en vue d'une amélioration du confort, ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans l'immeuble.

Ce mécanisme permettrait aux propriétaires d'investir dans leur logement et d'en tirer le bénéfice en profitant du mode de calcul du loyer applicable aux logements d'après-guerre.

Le mécanisme connaît néanmoins un problème d'application puisque le texte de loi ne précise pas ce qu'il entend par transformations substantielles en vue d'une amélioration du confort, bien que ce critère peut être quelque peu clarifié en se référant à d'autres textes réglementaires.

Il n'en reste pas moins que cet outil, qui correspond aux intentions du Gouvernement de rendre attrayant l'investissement dans le logement locatif en vue de favoriser l'offre sur le marché, ne semble actuellement pas être très performant. Si le Gouvernement veut favoriser l'investissement dans les logements de location d'avant-guerre, ne serait-il pas opportun de promouvoir cet outil déjà existant au lieu de faire automatiquement bénéficier les propriétaires du mode de calcul favorable sans que des transformations substantielles ne soient exigées en contrepartie?

b. Le projet de loi

12. Afin de remédier au problème, le projet prévoit l'introduction d'un *système uniforme* de fixation des loyers pour tous les logements de la catégorie moyenne:

- quel que soit leur date de construction;
- en fonction d'une valeur de référence, à savoir le capital réellement investi;
- en tenant compte de l'évolution du coût de la construction et de la dévaluation monétaire.

Le Gouvernement espère que cette mesure stimulera les investissements dans le secteur locatif, notamment au niveau de la modernisation et de l'assainissement de logements anciens, alors qu'elle mettra tous les bailleurs de logements sur un pied d'égalité.

La formule de fixation des loyers retenue pour le système uniforme correspond à celle actuellement applicable aux logements d'après-guerre, sous réserve de quelques adaptations.

13. La Chambre des Employés Privés se prononce contre cette abolition automatique des deux systèmes différents de calcul du loyer.

Elle se demande pourquoi les propriétaires de logements construits avant le 10 septembre 1944 qui n'ont pas voulu profiter de la possibilité d'investir de manière substantielle dans leur logement afin de passer dans le mode de calcul plus favorable, le feraient après l'introduction du nouveau système.

Si le Gouvernement entend par cette mesure stimuler les investissements dans le secteur locatif, notamment au niveau de la modernisation et de l'assainissement de logements anciens, pourquoi supprime-t-il la condition d'investissements substantiels en accordant d'office le bénéfice du mode de calcul plus favorable?

Le Gouvernement se contente-t-il maintenant de quelques travaux de rénovation qui rendent un logement en état délabré à nouveau habitable, mais sans que des investissements substantiels ne soient nécessaires? Des investissements limités permettraient-ils alors de dégager des loyers beaucoup plus élevés qu'auparavant ce qui serait intolérable pour les locataires?

14. *Concernant le mode de calcul actuel des loyers de logements d'après-guerre, le projet apporte néanmoins certaines nouveautés.*

15. Ainsi, le texte précise-t-il *la notion de capital investi* en ce qui concerne les frais et coûts à inclure dans le capital investi (p. ex. en cas d'un achat suivi d'une rénovation).

Le texte permet dorénavant d'inclure dans le capital investi les „travaux d'amélioration“ au sens large, c'est-à-dire tous les travaux à l'exception des réparations locatives et de menu entretien (suivant l'article 1754 du code civil, il s'agit par exemple des réparations aux âtres, contre-coeurs, chambranles et tablettes des cheminées, recrépiment du bas des murailles), qui ont pour effet soit d'augmenter la valeur du bien, soit de changer la nature ou l'état du logement loué. Le texte actuel se limite lui aux „travaux substantiels d'amélioration“.

La Chambre des Employés Privés est d’avis que cette extension des travaux pris en considération pour déterminer le capital investi risque d’engendrer une augmentation des loyers, bien que la différence entre „travaux substantiels d’amélioration“ et „travaux d’amélioration“ n’est pas clairement établie.

Le commentaire de l’article 3 prévoit que le travail personnel fourni par le propriétaire et/ou sa famille lors de la construction ou de travaux d’amélioration doit également être pris en considération pour la détermination du capital investi.

La Chambre des Employés Privés se demande comment l’évaluation de ce travail en termes financiers se fera dans la pratique.

16. Le projet introduit la possibilité pour le bailleur d’opter pour *une fixation forfaitaire du coût du fonds*, soit 20% du capital investi, étant donné que pour les terrains acquis à une époque lointaine, il est parfois difficile, voire impossible, d’établir ce coût.

17. Dorénavant il n’y a plus d’obligation pour le bailleur de saisir d’office la commission des loyers, en cas de désaccord des parties quant au montant du loyer.

Si le capital investi ne peut pas être déterminé sur base de pièces justificatives et s’il y a désaccord entre le bailleur et le locataire, la partie la plus diligente charge un *expert* assermenté en bâtiment d’une évaluation du capital investi.

Selon le commentaire des articles, la partie la plus diligente devra payer les frais de l’expert, bien qu’il n’est pas exclu que les deux parties chargent d’un commun accord un expert et se partagent les frais.

18. En cas d’aliénation à titre onéreux, le prix d’acquisition indiqué dans l’acte authentique translatif de propriété est présumé correspondre au capital investi réévalué et décoté.

Cette présomption, tout comme l’évaluation d’un expert, peut être contestée devant la commission des loyers si la partie contestante prouve que la présomption, respectivement l’évaluation, ne saurait manifestement correspondre à la valeur marchande comparable. Cette partie ne doit pas démontrer le capital réellement investi, mais uniquement le caractère nettement surfait ou sous-fait du loyer. Elle le fera en se rapportant à des objets comparables dans la proximité.

Le cas échéant, la commission des loyers détermine alors le capital investi en fonction des critères suivants: valeur du terrain, volume de l’immeuble loué, surface louée, qualité de l’équipement, état d’entretien et finition du logement.

19. En ce qui concerne le *taux de rendement de 5%* utilisé pour le calcul du loyer, la Chambre des Employés Privés tient à relever que ce taux est actuellement, et depuis quelques années, relativement élevé par rapport aux rendements des investissements dans les produits des marchés financiers qui présentent une sécurité similaire ou moindre à l’investissement dans l’immobilier. Il est toutefois inhérent à la nature d’un taux fixe qu’il n’est pas lié aux fluctuations du marché.

Or, outre le rendement de 5%, les bailleurs ont également droit à l’adaptation des loyers à l’évolution des prix. Selon le projet, le coefficient de réévaluation sera adapté tous les deux ans de même que le loyer. Le taux de 5% constitue donc un rendement réel dans le sens que l’effet de l’inflation est compensé par l’application d’un coefficient de réévaluation.

De plus, les bailleurs disposent de certaines facilités au niveau fiscal. Premièrement, ils peuvent déduire des impôts les intérêts débiteurs éventuels relatifs à la construction de l’immeuble. Deuxièmement, ils peuvent amortir leur investissement dans le logement locatif. Par ailleurs, en juillet 2002, le législateur a fait passer le taux d’amortissement accéléré sur les immeubles en propriété privée mis en location de 4 à 6% et la durée de l’amortissement de 4 à 6 ans, ceci avec effet rétroactif au 1er janvier 2002.

Finalement, en dehors de ces dispositions légales, les propriétaires d’immeubles bénéficient également de l’augmentation de la valeur de leur investissement. Au vu de la flambée des prix sur le marché immobilier, les plus-values réalisables en cas de vente d’un immeuble quelques années seulement après l’acquisition sont considérables.

Cette énumération d'avantages pécuniaires en faveur des propriétaires prouve aux yeux de la CEP•L qu'il n'y a pas lieu de se faire des soucis quant à l'attractivité de l'investissement dans le logement locatif.

20. Dans son avis relatif au présent projet de loi, l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs affirme que „malgré le rendement intéressant des investissements dans la pierre, la nette majorité des loyers demandés et réglés au Grand-Duché de Luxembourg sont supérieurs voire substantiellement supérieurs aux loyers dits légaux, c'est-à-dire tels qu'ils devraient se présenter s'ils étaient calculés en application de la formule préconisée par la loi.

La réalité est donc qu'il existe des loyers „de marché“ et des loyers „légaux“, ces derniers étant l'exception.

Le projet de loi ne fait allusion à cette situation ni ne comporte des éléments pour la redresser dans le bon sens.

Ceci veut dire que suite aux modifications proposées, à l'avenir la presque totalité des immeubles à usage locatif vont tomber sous le champ d'application d'une formule précise et en soi bien pensée pour le calcul des loyers légaux mais qu'en réalité la majorité de tous les loyers seront supérieurs au loyer légal que le texte du projet s'efforce de définir et de justifier“.

La CEP•L se joint à ce développement de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs. Il est en effet intolérable d'introduire des mécanismes légaux pour la fixation des loyers sans contrôler l'application de ceux-ci.

21. Quant à l'adaptation des loyers, les loyers pourront désormais être adaptés *tous les 2 ans* et non plus que tous les 3 ans, cela afin de faire coïncider la date de mise à jour (tous les 2 ans) des coefficients de réévaluation (de l'article 102, al. 6 LIR) avec celle de l'adaptation du loyer et avec le système de la décote (décote par périodes de 2 ans).

22. Le projet de loi prévoit un nouveau système pour le calcul de la *décote* du fait de la vétusté: lorsque le logement est âgé de plus de 15 ans le capital investi réévalué est diminué de 2% par périodes de 2 ans supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents à la décote dans l'entretien ou la réparation du logement.

Prenons à titre d'exemple une habitation construite en 1980 dont le capital investi réévalué en 2003 s'élève à 378.000 euros. Sans frais d'entretien ou de réparation, une décote de 8% de 378.000 = 30.240 euros sera appliquée.

Ainsi, le capital investi réévalué après décote correspond-il à: $378.000 - 30.240 = 347.760$ euros.

Le loyer mensuel que le propriétaire pourra demander est de: $347.760 \times 0,05/12 = 1.449$ euros.

Selon le système actuel de décote, le loyer mensuel s'élèverait à 1.417,5 euros.

23. Le législateur prévoit en outre des mesures au profit du locataire confronté à une augmentation de son loyer suite à une décision de la commission ou suite à un recours en justice:

- mise en oeuvre de la hausse des loyers par tiers annuels lorsque l'augmentation du loyer est de plus de 10%;
- droit de dénoncer le bail suite à l'augmentation imposée, moyennant un délai de préavis de 3 mois, nonobstant toute convention contraire.

Selon le recensement du Statec de 2001, il existe 9.318 locataires d'un logement d'avant-guerre loué non meublé et 1.772 locataires d'un logement d'avant-guerre loué meublé. La CEP•L critique le fait que le nouveau système uniforme ne tient pas compte de la situation financière des ménages qui occupent actuellement ces logements d'avant-guerre.

Ces ménages n'ont pas nécessairement les moyens pour payer un loyer plus cher. Même le mécanisme généreux de l'augmentation par tiers annuel en cas de progression de plus de 10% du loyer ne fait que différer les problèmes financiers pour ces ménages.

L'introduction de ce mécanisme prouve par ailleurs que le Gouvernement est bien conscient des conséquences que le système uniforme risque d'avoir sur le niveau de loyers.

La possibilité introduite „en faveur du locataire“ de dénoncer le bail suite à l'augmentation imposée, moyennant un délai de préavis de 3 mois, constitue également une mesure en trompe-

l'oeil. La famille se retrouve alors sans domicile, et vu la précarité sur le marché locatif, elle sera dans l'impossibilité de trouver un autre logement qui correspond à ses moyens financiers.

Qu'en est-il d'un droit au logement, même pour les plus démunis? A qui s'adresseront les locataires qui occupent actuellement des logements d'avant-guerre en mauvais état contre le paiement d'un loyer modéré?

2.2. Quant à la garantie locative

24. Le bailleur d'un logement peut requérir de son locataire une garantie locative correspondant au plus à trois mois de loyer. Aussi bien le régime actuel que futur exige qu'un constat écrit et contradictoire des lieux soit établi, afin que le bailleur puisse valablement exiger une garantie locative.

Le projet prévoit une extension du champ d'application de la garantie locative: dorénavant elle assurera le recouvrement de toute créance qui peut naître du contrat de bail (p. ex. non-respect par le locataire de l'obligation de maintenir le logement en bon état, défaut de paiement des charges locatives etc.); elle ne sera donc plus exclusivement destinée à couvrir le non-paiement de loyers ou la dégradation éventuelle des lieux.

La CEP•L approuve le fait que le bailleur ne pourra dorénavant plus refuser une garantie sous forme d'une garantie bancaire. La garantie locative pourra être utilisée pendant la période du blocage de telle manière qu'elle soit productive d'intérêts.

2.3. Quant aux charges locatives

25. Le bailleur peut demander au locataire des avances sur charges. Les frais à prendre définitivement en charge par le locataire concernent exclusivement les frais exposés par le bailleur pour son compte.

Le projet prévoit:

- la possibilité d'une adaptation du montant des acomptes en cours de bail, p. ex. lorsque le contrat de bail prévoit le versement d'acomptes pour charges locatives dont le montant y fixé diffère largement des frais réels;
- lorsque le logement locatif est soumis au statut de copropriété, les décomptes approuvés par l'assemblée générale des copropriétaires sont présumés justifiés et échus (présomption simple, réversible par la preuve contraire);
- la possibilité d'une fixation forfaitaire des avances sur charges par les parties: il faut que le forfait corresponde à la consommation et aux charges normales du locataire; il sera toujours possible d'adapter le forfait en cours de bail (p. ex. en cas de consommation plus élevée d'eau et/ou d'électricité par le locataire).

26. Le projet prévoit donc explicitement la possibilité d'une adaptation du montant des avances sur charges en cours de bail lorsque le montant des avances diffère largement des frais réels.

Le projet ne prévoit néanmoins pas comment et dans quelle mesure cette adaptation doit avoir lieu.

Actuellement, les questions relatives aux avances sur charges font l'objet de litiges aussi bien devant la commission des loyers (dans le cadre de demandes en réduction ou en augmentation des loyers) que directement devant le tribunal de paix, sans qu'aucun texte de loi ne le prévoit expressément.

Est-ce qu'il n'y aurait pas lieu de créer dorénavant un mécanisme simplifié d'adaptation des avances sur charges à travers une procédure simplifiée devant la commission des loyers, et d'éviter ainsi des longs litiges devant les tribunaux?

2.4. Quant aux clauses de valeur

27. Le projet reprend le principe de l'interdiction des clauses de valeur (clauses stipulant des augmentations de loyer non conformes à la formule légale), mais clarifie le texte refusant au locataire de demander le remboursement rétroactif de sommes qu'il a librement et volontairement payées en exécution d'une clause de valeur.

La Chambre des Employés Privés se prononce contre le maintien de la disposition qui exclut le remboursement rétroactif de sommes librement et volontairement payées en exécution d'une clause de valeur.

Elle estime qu'au vu de l'illégalité des clauses de valeur, le remboursement rétroactif des sommes consenties en vertu d'une telle clause doit être imposé.

3. La redéfinition de la notion de logement de luxe

28. Les „maisons de maître, villas et appartements avec confort moderne“, occupés par un seul ménage, sont exclus de la fixation de loyer indiquée par la loi de 1955 lorsqu'ils comprennent au moins 7 pièces.

Or, de fait, le nombre de pièces n'est à ce jour plus considéré comme décisif pour la détermination du niveau de qualité; c'est plutôt le facteur coût qui importe.

29. Le projet préconise ainsi une nouvelle définition des logements de luxe.

Il s'agit des logements disposant d'un certain confort moderne et non standard:

- dont le loyer mensuel est supérieur à 1.753 euros (variable en fonction de l'indice du coût de la vie) ou
- dont le capital investi par m² de surface utile, respectivement de surface utile d'habitation, est supérieur à un certain montant qui diffère suivant qu'il s'agit d'un logement soumis au statut de copropriété (3.500 euros) ou non (2.550 euros); ce montant varie en fonction de l'indice des prix de la construction.

Il suffit qu'un des seuils mentionnés ci-dessus soit dépassé pour qu'un logement puisse être considéré comme logement de luxe, mais à condition que le contrat de bail prévoit expressément:

- qu'il s'agit d'un logement de luxe au sens de la loi
- et
- qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 5 de la loi.

Pour ces logements de luxe, la fixation du loyer est donc laissée à la libre discrétion des parties et une clause de valeur est ici parfaitement licite.

Les locataires de logements de luxe ne bénéficient en outre pas de la prorogation légale des baux.

30. La Chambre des Employés Privés se demande si le choix du législateur, de remplacer la définition certes désuète de l'actuel texte par une définition dont le critère principal est finalement le montant du loyer à déterminer librement par les parties, garantit réellement une détermination objective des véritables logements de luxe.

Il suffira en effet que le loyer fixé entre parties excède un certain montant et que le logement ait été qualifié de logement de luxe dans le contrat de bail pour que les parties puissent échapper aux règles impératives de la législation sur le bail à loyer.

Un tel système où prime la volonté des parties peut fonctionner lorsque le marché locatif est en équilibre.

Or, actuellement ce n'est pas le cas, raison pour laquelle toute la législation sur le bail à loyer est revue par le Gouvernement.

Est-ce qu'il n'y aurait dès lors pas lieu de préconiser un système plus objectif? Ne pourrait-on pas imaginer que le bailleur, désireux de louer son immeuble comme logement de luxe, soit au préalable obligé de requérir l'attribution de cette qualité selon des critères précis et objectifs, auprès d'une instance officielle, telle la commission des loyers par exemple?

4. La professionnalisation des commissions des loyers

31. Les commissions des loyers constituent des instruments de règlement amiable des conflits en matière de fixation des loyers et charges.

Actuellement chaque commune doit avoir au moins une commission des loyers. Or, dans de nombreuses communes rurales, une commission des loyers ne se justifie pas.

De ce fait le projet prévoit de les regrouper pour diminuer leur nombre.

Les communes de 6.000 habitants et plus devront instituer une ou plusieurs commissions, alors que les autres communes se partageront à plusieurs une commission commune. Un règlement grand-ducal déterminera la zone de compétence territoriale et le siège de chaque commission.

Comme par le passé, chaque commission se composera toujours d'un président et de deux assesseurs, dont un assesseur-bailleur et un assesseur-locataire.

32. *Les nouveautés du projet concernent:*

- la nomination des membres de la commission:
 - commissions des communes de 6.000 habitants et plus: nomination par le conseil communal (sous l'approbation du ministre de l'Intérieur);
 - autres commissions: nomination lors d'une „réunion jointe des conseils communaux“ sur base d'une liste de candidats proposés par les différents conseils communaux (sous l'approbation du ministre de l'Intérieur).
- le président de la commission:
 - pour les communes de plus de 6.000 habitants, il est choisi parmi les membres du conseil communal si possible;
 - pour les communes de moins de 6.000 habitants, le commissaire de district occupe la fonction de président.
- le secrétaire de la commission:
 - pour les communes de plus de 6.000 habitants, ils seront choisis parmi les fonctionnaires communaux;
 - pour les communes de moins de 6.000 habitants, ils seront choisis parmi les fonctionnaires du commissariat de district.
- la démission, la révocation, le remplacement des membres: le nouveau texte précise qu'en cas de perte de sa qualité de bailleur ou locataire, l'assesseur concerné sera d'office démissionnaire; les assesseurs seront en outre révocables.

La CEP•L se demande s'il n'y aurait pas lieu d'insérer cette révocabilité dans un contexte plus strict, notamment de prévoir des causes précises de révocation, afin d'éviter des révocations arbitraires.

- les frais de fonctionnement/indemnités:
 - pour les communes de plus de 6.000 habitants, les frais sont à charge de la commune;
 - pour les communes de moins de 6.000 habitants, la répartition se fera de manière égale entre les communes concernées.

Dorénavant le montant des indemnités sera fixé par règlement grand-ducal et non plus par le conseil communal.

- la mission des commissions: elles conservent leur mission principale de conciliation des parties, destinée à éviter le recours judiciaire; mais dorénavant les parties pourront charger la commission d'une véritable *mission d'arbitrage*, décidant ainsi d'accepter d'avance la décision de la commission.

33. En ce qui concerne la *procédure devant la commission*, des délais de convocation et des modalités de convocation sont introduits dans l'intérêt du droit de la défense et du principe du contradictoire.

34. *Procédure actuelle:*

- délai de carence de 6 mois: dans les 6 premiers mois du bail aucune requête devant la commission n'est recevable;
- notification de la demande en augmentation ou en diminution du loyer par écrit ou verbalement avant la saisine de la commission;
- à défaut de règlement à l'amiable, saisine de la commission moyennant requête en fixation du loyer à adresser au collège des bourgmestre et échevins de la commune de situation du logement;
- transmission sans délai de la requête par le collège des bourgmestre et échevins à la commission des loyers;

- convocation des parties par la commission;
- si conciliation des parties: établissement d'un procès-verbal d'arrangement, signé par les parties et le président de la commission;
- si non-conciliation ou non-comparution d'une partie, fixation du loyer par la commission suivant les règles émises par la loi et établissement d'un procès-verbal contenant une description sommaire du logement, l'indication de la catégorie dans laquelle le logement est rangé et le montant du loyer fixé par la commission; le procès-verbal sera notifié par lettre recommandée aux parties dans le plus bref délai;
- délai endéans lequel la commission doit prendre sa décision: 3 mois à compter de sa saisine; à défaut le requérant pourra directement saisir le juge de paix;
- si une décision est prise par la commission, un recours contre cette décision est ouvert devant le juge de paix dans un délai de 15 jours à compter de la notification du procès-verbal de la commission;
- la décision de fixation du loyer par la commission produit son effet rétroactivement à partir du 1er terme de loyer venant à échoir après la date à laquelle le collègue des bourgmestre et échevins a été saisi de la requête en diminution ou augmentation du loyer.

35. La procédure retenue par le *projet de loi* restera fondamentalement la même, sous réserve des dispositions suivantes:

- le législateur a jugé opportun d'imposer aux parties la tentative d'arrangement à l'amiable *sous peine d'irrecevabilité* de l'action devant la commission des loyers: avant la saisine de la commission des loyers le réclamant doit notifier d'abord son intention à l'autre partie par écrit; à défaut d'arrangement dans un délai d'un mois la commission pourra être saisie;
- la requête devant la commission n'est pas recevable pendant les 12 premiers mois du bail (actuellement 6 mois), cela afin de décourager les locataires de mauvaise foi et de limiter les conflits entre les parties en début de bail;

La Chambre des Employés Privés se prononce contre la prolongation de ce délai. Si un locataire s'adresse à la commission des loyers parce qu'il estime que le loyer qu'il paye n'est pas conforme à la loi, l'on ne pourra pas supposer qu'il est nécessairement de mauvaise foi.

Si le loyer payé est trop élevé par rapport aux dispositions légales, il n'y a aucune justification pour laisser perdurer cette injustice encore six mois de plus, même si le locataire a consenti volontairement à ce loyer au vu des difficultés de trouver un logement convenable, difficultés résultant de la situation précaire sur le marché des logements.

- entérinant une pratique courante, la commission des loyers pourra exceptionnellement demander une expertise, dont les frais seront à répartir entre les parties;
- la commission convoquera les parties par lettre recommandée avec accusé de réception au moins à huitaine;
- si une des parties n'est pas touchée personnellement, alors la commission devra reconvoquer les parties à quinzaine, sous peine de nullité; la 2e convocation sera valablement faite à domicile;
- la lettre recommandée contenant une copie du procès-verbal de la commission doit contenir l'indication des voies et délai de recours, ainsi que la manière de laquelle il doit être présenté, faute de quoi le délai pour introduire un recours contre la décision de la commission ne courra pas;
- le délai de recours pour agir devant le juge de paix contre la décision de la commission est élargi de 15 jours à 1 mois à compter de la notification du procès-verbal de la commission.

5. Les nouvelles dispositions concernant la prorogation du bail et le déguerpissement du locataire

36. Il est admis qu'un contrat de bail puisse être conclu à durée déterminée ou indéterminée, par écrit ou oralement, et que le bail conclu oralement est présumé conclu à durée indéterminée.

Le futur texte consacrera clairement ces principes déjà retenus par les tribunaux.

37. Alors que le bail conclu pour une durée déterminée doit être conduit jusqu'à son terme, le bail conclu pour une durée indéterminée est résiliable à tout moment par le locataire moyennant un délai de préavis correspondant, à défaut d'une clause contractuelle, à l'usage des lieux.

38. Lorsque le contrat de bail vient à cesser pour n'importe quelle cause, il est automatiquement prorogé si le locataire reste en place et cela aussi longtemps que le bailleur ne se trouve pas dans une des *trois hypothèses* suivantes:

- 1) il invoque un besoin personnel d'occupation;
- 2) le locataire ne remplit pas ses obligations;
- 3) il invoque d'autres motifs graves et légitimes (transferts de propriété exclus).

39. Le projet de loi reprend ce principe de la prorogation légale du bail, mais sous réserve des dispositions suivantes:

- les locataires de logements de luxe sont exclus de la prorogation automatique puisqu'ils sont censés être suffisamment armés pour assurer eux-mêmes leur protection dans le cadre de négociations de leur contrat;
- le besoin personnel est étendu aux membres de la famille jusqu'au 3e degré inclus, alors que la législation actuelle le limite au 2e degré. Selon une jurisprudence unanime, le bailleur est cru sur parole lorsqu'il invoque le besoin personnel;
- toute forme d'occupation pour besoin personnel est admise, c'est-à-dire que le bailleur peut aussi invoquer le besoin professionnel.

40. Afin d'éviter le recours abusif du bailleur à la faculté de non-prolongation du bail pour besoin personnel, le projet prévoit que le locataire, invité à libérer les lieux suite à l'invocation par le bailleur de ce besoin, bénéficiera d'un délai de résiliation de 6 mois.

Le congé doit lui être notifié par lettre recommandée avec avis de réception, doit être motivé et accompagné le cas échéant de pièces justificatives; le courrier doit en outre reproduire le texte de l'article 12 (3) du projet de loi.

Le locataire pourra ensuite demander dans un délai de 3 mois à compter de l'avis de réception une prolongation du délai au juge de paix. En l'absence d'une telle demande, le bailleur peut demander au juge de paix un titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé après l'écoulement du délai de résiliation initial.

La prolongation ne pourra pas dépasser de 12 mois la date d'expiration du délai initial. Pour obtenir la prolongation, le locataire doit prouver:

- qu'il est en train de construire ou de transformer un logement ou
- qu'il a loué un logement en construction ou en transformation ou
- qu'il a fait des démarches utiles et étendues en vue de la recherche d'un nouveau logement.

41. En cas de prolongation du délai de résiliation, la faveur du sursis ne sera plus de mise. Le jugement autorisant la prolongation du délai vaudra titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai y fixé.

Le délai de résiliation supplémentaire sera de fait à considérer comme délai de déguerpissement.

42. Actuellement, l'ancien preneur a droit à des dommages-intérêts équivalents au moins à un loyer annuel si, dans le mois qui suit son départ, les lieux loués ne sont pas occupés aux fins invoquées comme motif de la résiliation du bail, sauf en cas de force majeure.

La CEP•L critique le fait que les dispositions prévues par le projet de loi sont beaucoup moins favorables pour le locataire et risquent de ce fait de favoriser des abus de certains bailleurs qui pourraient être moins dissuadés d'invoquer des motifs mensongers.

En effet, le projet prévoit que le locataire a droit à des dommages-intérêts si, dans les trois mois qui suivent son départ et sauf événement imprévisible, les lieux ne sont pas occupés aux fins invoquées comme motif de résolution du bail. Le délai de trois mois est suspendu pendant la durée des travaux de rénovation et de transformation entrepris de manière effective et soutenue. Le locataire n'a plus droit d'office à des dommages-intérêts équivalents au moins à un loyer annuel, mais uniquement si le tribunal constate que le motif invoqué pour empêcher la prorogation légale était fallacieux.

43. Le projet de loi prévoit que le droit de préemption dont jouit le locataire dont le bail court depuis plus de 18 ans peut uniquement être exercé si le locataire a loué tout l'immeuble respectivement si l'appartement qu'il a loué est placé sous le régime de la copropriété.

Cette modification est introduite afin de permettre au propriétaire d'un immeuble de procéder à une vente en bloc de cet immeuble même si une partie de celui-ci est occupée depuis plus de 18 ans.

6. Un droit au sursis plus restreint

44. Actuellement le locataire ou l'occupant sans droit ni titre condamné au déguerpissement peut faire une demande en sursis auprès du juge de paix.

Si le délai de déguerpissement est supérieur à 15 jours (résultant du jugement du tribunal de paix), alors la demande en sursis doit à peine de déchéance être déposée au plus tard 3 jours avant l'expiration de ce délai.

Le sursis est accordé pour au plus 3 mois.

Le locataire ou l'occupant sans droit ni titre pourra solliciter à deux reprises une prorogation du sursis, laquelle pourra être accordée à chaque fois pour au plus 3 mois.

Le sursis ne sera accordé que si, en raison des circonstances, le requérant paraît mériter cette faveur.

45. Du fait qu'il y a souvent une utilisation abusive des voies de recours pour solliciter des sursis, le législateur propose dorénavant d'enfermer ce droit dans des *conditions plus strictes*:

- la partie condamnée à déguerpir devra dorénavant prouver d'avoir effectué des recherches sérieuses et étendues en vue de trouver un nouveau logement pour pouvoir justifier une demande en sursis à exécution. Le juge ne devrait donc accorder le sursis qu'à l'occupant de bonne foi;
- le juge de paix peut fixer le loyer ou l'indemnité d'occupation pendant la durée de sursis en tenant compte du dommage subi par le bailleur par le maintien provisoire de l'occupant des lieux;
- le projet de loi prévoit un délai après lequel toute demande en sursis (ou en prorogation de sursis) est irrecevable:

dorénavant, le recours à cette procédure est supprimé dans l'hypothèse où il s'est écoulé plus d'un an entre l'introduction de la procédure judiciaire et l'expiration du délai de déguerpissement ordonné par le jugement ou par l'ordonnance accordant le sursis, cela afin d'éviter que le locataire ne fasse traîner la procédure;

- si après une condamnation au déguerpissement en première instance, l'appel de la partie condamnée à déguerpir est déclaré irrecevable ou nul, ou si le déguerpissement est confirmé en appel, alors la demande en sursis ne sera plus recevable;
- le projet prévoit en outre un cas particulier: en cas de vente d'un logement loué, lorsque le nouveau propriétaire invoque le besoin personnel, dans ce cas l'expiration du délai de déguerpissement du logement doit impérativement avoir lieu au plus tard 12 mois après la date où le nouveau propriétaire-bailleur informe par lettre de résiliation (lettre recommandée avec accusé de réception) le locataire du fait qu'il veut occuper lui-même le logement, voire un membre de sa famille (jusqu'au 3e degré); à cet effet la lettre de résiliation doit être envoyée au locataire endéans les trois mois de la date d'acquisition du logement; dans ce cas il ne sera plus accordé de sursis dépassant le dernier jour du délai de 12 mois.

La décision du juge de paix statuant sur le déguerpissement du locataire vaudra de droit titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du prédit délai de douze mois.

7. La nouvelle protection au profit du conjoint ou des autres membres de la famille du locataire en cas d'abandon du bail par le locataire ou en cas de décès du locataire

46. Actuellement, le Code Civil stipule que le contrat de bail n'est pas résolu par la mort du preneur, mais ne précise pas dans le chef de qui ce contrat serait maintenu. Théoriquement, il s'agit de l'héritier, même si ce dernier n'habite pas dans le logement en question.

La CEP•L approuve que le projet de loi prévoit qu'en cas d'abandon du domicile par le locataire ou en cas de décès du locataire, le contrat de bail continue à durée indéterminée:

- **au profit du conjoint ayant cohabité avec le locataire;**
- **au profit des descendants, des ascendants ou du concubin notoire, qui vivaient avec lui en communauté domestique depuis au moins six mois et qui avaient déclaré leur domicile dans le logement en question.**

La responsabilité entre locataire initial et locataire secondaire (responsabilité solidaire) est maintenue afin d'éviter que le locataire abandonne le logement pour laisser les occupants dans une situation plus favorable qu'en cas de cession du bail en bonne et due forme. Le bailleur ne perdra donc pas ses droits contre le locataire.

8. Les nouveautés quant aux missions incombant aux autorités communales

47. La mission légale des communes d'assurer, dans la mesure du possible, le logement de toute personne domiciliée sur leur territoire, est maintenue. Le projet de loi en termine néanmoins avec la possibilité pour la commune de réquisitionner des immeubles non occupés ou occupés par simulation.

48. Quant à la transformation des habitations en bureaux ou locaux à usage commercial ou artisanal, l'autorisation expresse et obligatoire de la part du collège des bourgmestre et échevins est maintenue.

Le nouveau texte assortit toutefois cette obligation de sanctions pénales puisque le phénomène de conversion de logements en bureaux et locaux à usage commercial aurait accentué le manque de logements.

49. La commune aura toujours encore la possibilité d'obliger les propriétaires à déclarer à l'administration communale les immeubles et parties d'immeubles vacants.

50. Le projet prévoit que chaque commune est autorisée à demander annuellement auprès de ses habitants, bailleurs et locataires, des renseignements relatifs au loyer et aux charges locatives à payer ainsi qu'au type et à la surface du logement loué.

Ces renseignements peuvent servir à l'établissement d'un cadastre des loyers, „Mietspiegel“, afin de connaître le niveau moyen des loyers demandés pour les différents types de logements dans la commune.

9. Conclusion

51. La Chambre des Employés Privés s'inquiète des nouvelles dispositions du présent projet alors qu'elle est d'avis que diverses mesures, qu'elles soient fiscales ou d'un autre ordre, qui existent à l'heure actuelle permettent d'ores et déjà au propriétaire d'un logement d'avoir un rendement satisfaisant sur son investissement.

52. Si le Gouvernement entend vraiment encourager l'investissement dans la modernisation des logements locatifs comme il le prétend, il n'a qu'à promouvoir l'instrument qui existe déjà, c'est-à-dire la disposition qui prévoit de passer dans le système d'après-guerre via des travaux d'amélioration substantiels.

L'abolition pure et simple du système dual de fixation de loyer ne constitue pas un incitant à investir de manière substantielle dans les immeubles d'avant-guerre. Quelques travaux de rénovation suffiront pour rendre habitable un logement délabré pour lequel le propriétaire pourra alors demander un loyer lui procurant un rendement de 5%.

53. Le projet ne tient pas compte du fait qu'il existe des ménages qui sont à peine en mesure de payer les loyers fixés d'après le système d'avant-guerre. Où ces ménages pourront-ils loger après une hausse substantielle de leur loyer? Quant aux ménages concernés qui peuvent supporter la hausse substantielle de leur loyer, ils ne recevraient, le cas échéant, aucune contrepartie en termes de modernisation de leur logement.

La Chambre des Employés Privés se demande si l'ensemble des mesures prévues par le présent projet ne risque pas d'augmenter les loyers sans toutefois avoir un quelconque effet, ou tout au plus un effet négligeable, sur la création de logements locatifs à loyer abordable.

Par ailleurs, le Gouvernement avoue que le projet risque de provoquer une hausse des loyers, mais il ne prévoit aucune mesure soutenant les ménages les plus démunis qui sont les premières victimes de la présente réforme.

54. Bien que la Chambre des Employés Privés reconnaisse la nécessité de promouvoir l'investissement dans le logement locatif, elle ne peut approuver le présent projet de loi qu'elle juge insuffisamment mûri et peu soucieux des répercussions sociales qu'il engendrera.

55. La CEP•L se demande s'il ne serait pas opportun pour le Gouvernement de prendre des mesures sur un autre plan.

Il s'agit d'un fait bien connu que les bénéficiaires des prix élevés sur le marché immobilier n'entreprennent évidemment rien pour arriver à un niveau d'offre tel qu'elle aurait un impact à la baisse sur les prix. Des promoteurs achètent des terrains en gros pour les laisser inoccupés par la suite. Il s'agit d'espacer leurs ventes dans le temps afin de ne pas faire baisser les prix.

Ne serait-il dès lors pas opportun d'introduire un impôt foncier dissuasif sur les personnes morales qui possèdent des terrains constructibles afin d'augmenter l'offre sur le marché immobilier? Ceci d'autant plus que les allègements fiscaux introduits par la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation n'ont pas encore permis de remédier à la pénurie sur le marché immobilier.

L'Etat ne devrait-il pas investir plus dans le marché locatif afin d'augmenter l'offre de logements à loyers abordables?

Pour soulager le marché immobilier en général, l'Etat ne devrait-il pas offrir des terrains qu'il possède sur le marché ou promouvoir la possibilité d'un bail emphytéotique?

• L'avis a été élaboré par la Commission économique de la CEP•L qui est composée de: Jos Kratochwil, Président; Sylvain Hoffmann, Rapporteur; les membres: Lex Breisch, Norbert Conter, Marie-Jeanne Demuth, Siggı Farys, Fernand Gales, Marc Glesener, Jean-Paul Laplanche, Gaby Schaul-Fonck, Fernand Schott, Marc Spautz, Robert Weber, Denise Weber-Ludwig, et Nico Wennmacher.

La Commission Economique s'est réunie en dates des 14 octobre, 4 novembre et 21 novembre 2003.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents lors de l'assemblée plénière du 3 décembre 2003.

Luxembourg, le 3 décembre 2003

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur adjoint,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

Service Central des Imprimés de l'Etat

5216/02

N° 5216²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

sur le bail à usage d'habitation principale

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(27.1.2004)

Par dépêche du 3 octobre 2003, Monsieur le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a demandé, „dans les meilleurs délais possibles“, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet retracent d'abord d'une manière succincte et concise l'évolution historique de la législation en matière de bail à loyer. Ils cherchent à déceler, dans une deuxième partie de l'exposé des motifs, les principales critiques de ce système législatif et ils exposent ensuite les grandes lignes des réformes à apporter à la législation en vigueur.

Pour les auteurs du projet, les critiques de la législation actuelle se situent sur plusieurs plans:

- „– *les locataires et leurs porte-parole constatent que la loi n'a pas permis de freiner la hausse des loyers et n'a pas résolu le problème de la pénurie des logements;*
- *les propriétaires-bailleurs dénoncent essentiellement les dispositions légales jugées trop unilatérales qui empêchent le bailleur de résilier un bail arrivé à son terme; d'après les propriétaires-bailleurs, la loi serait encore injuste dans la mesure où les seuils légaux prévus dans les articles 1 et 2 de la loi empêcheraient l'adaptation du loyer aux conditions du marché; l'investissement de fonds privés dans la pierre serait ainsi découragé, ce qui aurait pour effet, dans une situation de forte pression démographique, de détourner les capitaux vers d'autres formes d'investissement et de créer ainsi une pénurie de logements, et notamment une pénurie de logements locatifs.*

La législation sur les baux à loyer n'a certainement pas pour objet de supprimer ou de réduire la pénurie de logements; elle peut toutefois influencer, même d'une manière considérable, le développement du prix du logement. Les mesures en matière de baux à loyer visent indiscutablement à protéger le locataire, considéré comme la partie faible du contrat de bail.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve les mesures qui tendent à réglementer la matière des baux à loyer. Elle est cependant d'avis qu'il faut établir un constat de la situation actuelle en étendant l'analyse sur l'ensemble du secteur du logement. Les affirmations non soutenues par des données fiables concernant la pénurie de logements ne permettent pas de dégager des conclusions sur les actions à entreprendre à court et à moyen terme. L'analyse à faire doit porter notamment sur l'évolution de la population, sur la composition des ménages, sur les logements construits au cours des dernières années et sur les projets en cours. Elle doit porter également sur l'occupation (ou la sous-occupation) des logements existants, sur les immeubles situés dans des zones d'habitations qui ont été transformés en bureaux ou affectés à des activités étrangères au logement, ainsi que sur les logements inoccupés. L'étude devrait englober également les terrains constructibles appartenant à des promoteurs ou aux pouvoirs publics.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a établi le tableau ci-après sur la base de données statistiques disponibles. Il réunit quelques éléments statistiques importants permettant de dégager, au niveau national, plusieurs conclusions qui mériteraient d'être affinées par des statistiques se rapportant à des données valables aux niveaux régionaux et locaux.

En outre, il serait intéressant de disposer de chiffres sur le nombre de pièces par logement, sur la surface habitable et sur l'évolution récente du confort des logements (surtout des logements anciens).

| <i>Année</i> | <i>1947</i> | <i>1960</i> | <i>1981</i> | <i>1991</i> | <i>2001</i> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Population totale | 290.992 | 314.889 | 364.602 | 384.634 | 439.539 |
| Nombre de ménages | 79.835 | 94.839 | 128.281 | 144.686 | 171.953 |
| Personnes par ménage | 3,64 | 3,32 | 2,84 | 2,66 | 2,56 |
| Ménages composés d'une seule personne | 7.063 | 10.924 | 26.608 | 36.847 | 50.384 |
| Constructions habitées | 59.223 | 71.641 | 94.045 | 105.780 | 119.616 |
| Ménages propriétaires | 39.396 | 51.924 | 75.921 | 93.129 | 114.509 |
| Ménages non propriétaires | 39.565 | 42.915 | 50.482 | 47.810 | 50.882 |
| Ménages propriétaires (en %) | 49,9% | 54,7% | 60,1% | 66,1% | 69,2% |
| Nombre de personnes par construction habitée | 4,91 | 4,40 | 3,88 | 3,64 | 3,67 |

Les chiffres ci-dessus permettent d'ores et déjà de tirer les quelques conclusions que voici:

- le nombre des personnes par ménage a fortement diminué entre 1947 et 2001: il est passé de 3,64 à 2,56;
- le nombre des ménages composés d'une seule personne s'est multiplié par sept au cours de la même période;
- le nombre des personnes par construction habitée a diminué de 4,91 à 3,67;
- le pourcentage des ménages propriétaires du logement occupé est passé de près de 50% en 1947 à 69,2% en 2001.

Ne doit-on pas conclure des données ci-dessus que beaucoup de ménages occupent des logements qui dépassent largement leurs besoins?

Les auteurs du projet sous avis ont bien compris que, tout en protégeant le preneur, il ne faut pas décourager les personnes privées à investir dans le logement locatif. A cet égard, le projet de loi sous avis permet de relancer le secteur de la construction de logements par des investisseurs privés.

Sous la réserve des quelques remarques formulées dans le cadre de l'examen des articles qui suit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut marquer son accord avec le projet de loi sous avis.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Il est bon de rappeler tout d'abord, comme les auteurs le font au paragraphe (1) de l'article 1er, que les baux à usage d'habitation sont régis par les articles 1713 à 1762-2 du Code Civil.

Le paragraphe (2) prévoit que la loi s'applique exclusivement à la location de logements à usage d'habitation principale à des personnes physiques. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve cette disposition. Toutefois, elle propose de supprimer la dernière partie de ce paragraphe, libellée comme suit: „*quelle que soit l'affectation stipulée dans le contrat de bail, sauf opposition justifiée par le bailleur en cas de réaffectation par le locataire en cours de contrat*“. Cette disposition ne fait qu'apporter la confusion en la matière. Il convient de rappeler que le contrat de bail, comme tout contrat, fait la loi entre les parties. Il doit être exécuté tel qu'il a été voulu par les parties. Le contrat s'impose aux parties; il s'impose également au juge qui doit, s'il y a difficulté, en ordonner l'exécution sans pouvoir modifier ce que les parties ont voulu. Il est donc surprenant de lire dans le commentaire relatif au paragraphe (2) de l'article 1er que „*le juge gardera toute latitude pour apprécier l'usage initialement convenu*

sur base des faits sans être tenu par les stipulations du contrat“. La Chambre est d’avis qu’en l’absence d’un écrit, le juge doit rechercher la volonté des parties, mais qu’en présence d’une stipulation claire d’un contrat par écrit, cette volonté commune paraît bien établie et doit être respectée.

Le paragraphe (3) n’appelle pas d’observations, sauf qu’il convient de compléter le dernier alinéa par une disposition afin de tenir compte de la modification apportée à l’article 28 de la loi du 25 février 1979 concernant l’aide au logement par l’article 15 de la loi du 8 novembre 2002. Le complément à apporter au deuxième alinéa du paragraphe (3) pourrait être rédigé comme suit:

„à l’exception des logements locatifs désignés à l’alinéa final de l’article 28.“

La disposition précitée prévoit expressément que jusqu’à 25% des logements locatifs prévus aux articles 27 à 30ter de la loi modifiée du 25 février 1979 (Etat, communes et Fonds du Logement) peuvent être loués conformément aux dispositions de la législation sur les baux à loyer.

Article 2

Sans observations.

Article 3

Cette disposition constitue l’une des mesures nouvelles les plus importantes du projet.

Dorénavant, la différenciation des logements selon la date de construction, antérieure ou postérieure au 10 septembre 1944, n’existe plus. Si les auteurs du projet veulent traiter tous les logements selon une même approche pour déterminer la notion de „*capital investi*“, encore faut-il concéder que cette notion n’est pas toujours facile à déterminer, d’où un texte qui tend à envisager une solution pour tous les cas de figure envisageables. Pour le cas où le capital investi ne peut pas être déterminé, le texte prévoit des solutions pour établir ce „*capital investi*“, solutions qui, à la fin du compte, parviennent à une base de calcul du loyer où la notion de „*capital investi*“ devient identique à la notion de „*valeur marchande*“, proposée par le Conseil d’Etat dans son avis du 21.02.1984 (Doc. parl. 2663¹).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n’a pas d’objections à formuler quant aux dispositions proposées à l’article 3.

Elle tient toutefois à relever que les dispositions légales existantes permettent d’ores et déjà une adaptation des loyers pour les logements achevés avant le 10 septembre 1944.

D’un côté, l’alinéa final de l’article 1er de la loi du 14 février 1955, modifiée par la loi du 27 août 1987, prévoit que les montants des loyers pour les logements achevés avant 1944 „*feront l’objet d’adaptations à la situation économique et sociale, arrêtées par règlement grand-ducal après consultation du Conseil Economique et Social et cela tous les trois ans à compter de l’entrée en vigueur de la présente loi*“. Or, depuis l’entrée en vigueur de la loi du 27 août 1987, aucune adaptation n’a été faite. La loi de 1987 n’a donc pas été exécutée!

D’un autre côté, la loi de 1987 qui a modifié l’article 2 de la loi de 1955 prévoit que les transformations substantielles ayant amélioré le confort des logements construits avant 1944 peuvent se répercuter sur le loyer, mais ne peuvent rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans l’immeuble loué. Ce mécanisme permet donc au propriétaire d’augmenter le loyer des logements anciens en tenant compte des investissements importants qui ont été effectués.

Articles 4 et 5

Sans observations.

Article 6

Cet article détermine les critères de logements qui, en raison de leur grandeur ou de leur valeur, ne tombent pas sous les dispositions des articles 3 à 5 de la loi. Ces logements, désignés dans les dispositions de la loi du 14 février 1955 comme maisons de maître, villas et appartements avec confort moderne sont définis, dans le présent article, avec plus de précision, permettant ainsi d’éviter, le cas échéant, des litiges. Les limites fixées par la loi soit par référence au loyer dû soit par rapport au capital investi sont très raisonnables et ne peuvent donner lieu à critique.

Article 7

L’article 7 concerne l’institution et la composition des commissions des loyers.

La désignation des commissions pour les communes de plus de 6.000 habitants ne donne pas lieu à commentaire. Quant aux commissions à instituer dans les autres communes, on doit relever que les auteurs du projet de loi ont prévu une procédure compliquée et dont les frais de mise en place ne sont, le cas échéant, nullement en relation avec le but visé. Pourquoi ces commissions ne peuvent-elles pas être instituées par le Ministre du Logement ou par le Ministre de l'Intérieur par exemple, les frais en relation avec leur fonctionnement restant à charge de l'Etat, d'autant plus que le président de ces commissions est toujours le commissaire de district?

Une telle disposition permettra d'alléger la procédure de désignation et de révocation des membres de la commission. Elle évitera en outre que, par suite de la complexité de la procédure, les communes de moins de 6.000 habitants soient temporairement privées de commissions des loyers.

Articles 8 à 11

Ces articles règlent la saisie et le fonctionnement des commissions des loyers, qui ont essentiellement une mission de conciliation. Les parties ne sont pas obligées de les saisir. Elles peuvent porter leurs litiges directement devant la juridiction compétente sans passer par l'intermédiaire de la commission des loyers.

Le texte des articles 8 à 11 n'appelle pas de critique.

Article 12

Le paragraphe (1) prévoit d'abord que le contrat de bail peut être conclu à durée déterminée ou indéterminée et qu'en l'absence d'un écrit, le contrat est toujours présumé conclu à durée indéterminée.

Toutefois, le contrat à durée déterminée devient un leurre au regard des dispositions du paragraphe (2), qui reprend les anciennes dispositions sur la prorogation des baux à loyer en prévoyant que tout contrat de bail, à l'exception de ceux en rapport avec les logements définis à l'article 6, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est en principe prorogé. Cette disposition constitue l'une des entraves les plus importantes au contrat de bail.

L'article 1709 du code civil a soin de dire que „*le louage des choses est un contrat par lequel l'une des parties s'oblige à faire jouir l'autre d'une chose pendant un certain temps ...*“. Cette disposition interdit les contrats perpétuels ou quasi perpétuels.

Ne doit-on pas convenir que le bail à durée déterminée venu à échéance, qui est renouvelé pour une période non déterminée, laissant au locataire seul le droit de faire cesser à tout moment le bail, porte gravement atteinte à la libre disposition des parties contractantes et constitue pour le bailleur un engagement quasiment perpétuel?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le contrat de bail à durée déterminée venu à échéance ne devrait en principe pas être prorogé. Si, en raison d'une protection particulière à réserver en faveur du locataire, le bail doit être prorogé, il faudrait limiter cette prorogation à une période déterminée ne dépassant pas un an.

Après l'ajout d'un texte en ce sens après le paragraphe (1), l'actuel paragraphe (2) pourrait alors débiter comme suit:

„(3) *Tout contrat de bail à durée indéterminée visé par la présente loi, ...*“,

la suite restant inchangée.

Article 13

Renvoyant à ses remarques formulées à l'endroit de l'article 12, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de modifier l'article 13 dans le même sens.

Articles 14 et 15

Sans observations.

Articles 16 à 26

Ces articles, qui ont trait à la procédure devant le juge de paix et au règlement des litiges, ne donnent pas lieu à des observations.

Article 27

Cet article reprend les dispositions de l'article 31 de la loi actuelle sur les baux à loyer, tout en supprimant le bout de phrase obligeant la commune à assurer un logement aux personnes „*qui appartiennent aux services publics*“. Cette dernière disposition visait les agents publics obligés de prendre leur domicile dans la commune où le service public auxquels ils étaient rattachés était implanté. Cette obligation, dans la mesure où elle existe encore, est cependant atténuée par la possibilité d'une dispense de résidence, d'ailleurs largement appliquée.

Article 28

L'article 28 reprend les dispositions de l'article 39 de la loi de 1955, lequel, d'après le commentaire, „*est resté lettre morte à ce jour*“. Il s'agit, concrètement, de l'interdiction de transformer un logement proprement dit en bureaux ou en local commercial ou artisanal.

Toutefois, le nouveau texte prévoit expressément des sanctions pénales qui font défaut dans la loi de 1955.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve l'approche des auteurs du projet. Elle est cependant d'avis que le gouvernement aurait dû proposer des sanctions plus incisives en prévoyant des taxes particulières, fixées notamment en multipliant l'impôt foncier par un coefficient à prévoir dans la loi. La Chambre propose ainsi de compléter l'article 28 par un paragraphe (4) nouveau, rédigé comme suit:

„(4) Les immeubles visés au paragraphe (1) font l'objet d'une taxe communale correspondant, pour la première année d'infraction, au produit obtenu en multipliant l'impôt foncier dû par le coefficient cent.

Pour chaque année subséquente où l'infraction perdure, la taxe sera doublée sans pouvoir dépasser le montant de cent mille euros par an.“

Article 29

Sans observations.

Articles 30 et 31

Ces articles reproduisent les anciens articles 41 et 41-1, sauf quelques adaptations qui trouvent l'approbation de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Article 32

L'article 32 a pour objet de reformuler les dispositions de plusieurs articles du code civil et d'en rajouter d'autres audit code.

Ainsi, un article 1762-8 tend à régler le sursis en cas de cessation d'un bail commercial et sa reprise par des membres de famille en cas de décès du locataire.

La Chambre rend attentif au fait que le texte accorde un droit au repreneur du bail à condition qu'il ait un lien familial avec le preneur jusqu'au cinquième degré, mais qu'il reste muet au sujet des droits de reprise du conjoint survivant.

Articles 33 à 37

Sans observations.

Sous la réserve des observations et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 janvier 2004.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5216/03

N° 5216³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**sur le bail à usage d'habitation principale**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(13.2.2004)

INTRODUCTION

Par le projet de loi faisant l'objet du présent avis, le gouvernement entend augmenter l'attrait de l'investissement dans la pierre et rééquilibrer de la sorte quelque peu le marché du logement grand-ducal.

Notre chambre estime qu'une approche politique du côté de l'offre est pertinente en soi et qu'en cas de réussite, les locataires devraient en être les bénéficiaires à long terme.

Toutefois, il faut reconnaître que les facteurs générateurs du marché du logement sont nombreux et que les résultats à attendre de cette politique restent fortement aléatoires.

En effet, durant les 50 dernières années, l'investissement dans le logement a été attrayant et en droit et, surtout, en fait, le rendement réel à long terme ayant été excellent tant à travers les loyers effectifs qu'à travers, surtout, les plus-values énormes réalisées lors des ventes, la fiscalité du logement n'ayant pas été en reste.

Il est vrai que l'attrait avait passagèrement diminué lors des années fastes et folles de l'économie-casino de la deuxième moitié des années 90. L'éclatement de la bulle boursière en 2001 a, brutalement, remis les choses en ordre.

Il n'en reste pas moins que l'investissement mobilier peut être facilement soustrait au fisc, ce qui n'est pas le cas pour l'investissement immobilier. Serait-ce là une des explications majeures du déséquilibre du marché du logement? Ou serait-ce l'attrait de l'investissement dans les surfaces de bureaux par rapport à celui dans le logement? Ou serait-ce, comme le fait croire le projet de loi, la surprotection du locataire couplée à une gestion dispendieuse en temps et en argent qui découragerait l'investissement immobilier?

Ou y a-t-il un changement sociologique plus fondamental dans le chef des générations plus jeunes en ce qui concerne la gestion de leur vie, y compris en tout premier lieu leur frénésie de vivre et de consommer aux dépens de l'épargne et de l'investissement?

Quoi qu'il en soit, notre chambre reste quelque peu dubitative quant à l'efficacité de la loi à venir. C'est plutôt à titre subsidiaire qu'elle émet les observations qui suivent relatives aux différents articles.

Pour terminer la présente introduction, notre chambre voudrait encore attirer l'attention sur un nécessaire toilettage du texte. Pour preuve et pour exemple: à la page 11 du texte (exposé des motifs) il est écrit qu',il n'est pas exceptionnel qu'un simple studio soit équipé d'une façon luxueuse ...“ (sic).

Il ne faut pas avoir une imagination luxuriante pour comprendre que nombre de studios abritent de la luxure, du stupre et sont donc en quelque sorte des studios luxurieux, tout en étant luxueux ou non selon qu'il s'agit de la luxure de luxe ou non! Néanmoins, nous pensons que vu l'objet du projet, l'adjectif luxueux est de mise!

*

ANALYSE DES ARTICLES

Ad article 3

Afin de maintenir le logement loué dans un état de parfaite habitabilité, notre chambre estime que le bailleur devrait obligatoirement investir régulièrement – par exemple annuellement, bisannuellement ou trisannuellement – dans le logement, du moins à partir d’une certaine période après que le logement a été achevé.

Notre chambre demande que la période bisannuelle d’adaptation du loyer de l’alinéa 6 soit changée en période trisannuelle, telle qu’elle existe actuellement, l’indexation des loyers étant interdite.

Ad article 5

Notre chambre demande que la garantie locative prévue à l’alinéa (2) ne puisse dépasser la valeur de 2 mois de loyer au lieu de 3 mois. A l’époque, le CES avait tout à fait consensuellement proposé 2 mois.

Il faudrait finalement ajouter dans le texte qu’en cas d’un versement d’une somme d’argent au bailleur, celle-ci doit être placée de manière à produire des intérêts créditeurs et que ces derniers reviennent au locataire en cas de non-utilisation de la garantie par le bailleur.

Ad article 6

Le critère de détermination d’un logement de luxe contenu au point a) est inacceptable pour notre chambre et dans sa nature (le loyer) et, accessoirement, dans son montant (269,- E ind. 100).

En effet, les loyers de cette valeur sont, malheureusement, des loyers tout à fait courants à l’heure actuelle, du moins pour de grands logements, sans qu’ils soient luxueux pour autant.

En prenant le critère du loyer pour déterminer le luxe, le projet confond luxe et surface habitable et retombe dans le travers de la loi actuelle qui fait la même chose: est luxueux un logement de 7 pièces et plus. Or, rien n’est plus faux et ce raisonnement inique risque, en outre, de pénaliser les familles nombreuses qui, par définition, devraient avoir besoin d’un grand logement.

En conséquence, notre chambre demande avec insistance de biffer le point a). Elle se demande, d’ailleurs, s’il n’était pas sage de n’employer qu’un des deux critères mentionnés au point b), à savoir celui qui est le plus favorable au locataire, et ce afin d’éviter les contentieux potentiels à ce sujet.

Ad article 7

L’alinéa 2 du paragraphe (1) est à réécrire dans le sens du commentaire des articles. En effet, le texte actuel peut faire croire que chaque commune de moins de 6.000 résidents aura dorénavant plusieurs commissions des loyers. Or c’est l’inverse qui est vrai: les communes de moins de 6.000 habitants auront en commun une seule et même commission.

Ad article 8

Non seulement notre chambre demande-t-elle le maintien du délai actuel de 6 mois en matière de requête en diminution du loyer à adresser au collègue des bourgmestre et échevins, mais elle demande également que la réduction du loyer rétroagisse jusqu’au commencement du bail.

En effet, notre chambre a du mal à comprendre au nom de quel principe moral le bailleur pourrait empocher un loyer qui ne lui était pas dû et qui était manifestement fixé en violation de la loi. La moindre des choses est qu’il rende, même avec des intérêts légaux, ce qu’il n’aurait jamais dû avoir!

Ad article 12

Le paragraphe (3) dit in fine du 1er alinéa que la lettre de résiliation „doit mentionner, sous peine de nullité, le texte du présent paragraphe“.

Comme le terme „mentionner“ peut signifier „citer le texte“ et comme le terme citer peut à son tour vouloir dire „produire le texte“, cette phrase peut vouloir dire que la lettre doit contenir in extenso les 4 alinéas du paragraphe (3), ce qui serait aberrant. Afin d’éviter des litiges possibles sur l’interprétation du texte, notre chambre demande de libeller la phrase incriminée comme suit: „Elle doit faire référence, sous peine de nullité, au présent paragraphe“.

Ad article 13

Cet article emploie l'expression „concubin notoire“. Même si elle est une notion juridique établie, les termes de concubin et de concubinage ne sont plus utilisés, dans le langage commun, que péjorativement. Il ne ferait pas de mal au droit d'adapter également sa terminologie, qui date souvent d'un autre âge.

Aussi proposons-nous de remplacer l'expression critiquée par le terme de partenaire qualifié, si nécessaire, de marital, quoique partenaire marital puisse apparaître comme un pléonasme.

*

CONCLUSION

Sous réserve des doutes et des observations exprimés ci-avant, notre chambre accepte le projet.

Luxembourg, le 13 février 2004

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Henri BOSSI

Service Central des Imprimés de l'Etat

5216/04

N° 5216⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

sur le bail à usage d'habitation principale

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(22.3.2004)

Par sa lettre du 3 octobre 2003, Monsieur le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERALES**1.1. La „pénurie“ de logements: démystification d'un débat**

Le débat autour d'une „pénurie“ de logements a fait couler beaucoup d'encre et a suscité de multiples initiatives de la part du Gouvernement au cours des dernières années. La Chambre des Métiers regrette que ce débat est trop souvent mené sans l'objectivité nécessaire. Ainsi, d'aucuns évoquent une „pénurie“ de logements qui atteindrait entre 30.000 et 40.000 unités, sans pouvoir prouver ni l'origine, ni la réalité de ce chiffre.

De l'avis de la Chambre des Métiers, les discussions autour d'une prétendue pénurie de logements constituent un faux débat, alors qu'on devrait plutôt focaliser la discussion sur une pénurie de logements appropriés, la nature du problème et les pistes de solution étant fondamentalement différentes dans cette dernière optique. Ainsi, et pour illustrer ce propos, la situation d'une personne ne disposant pas de logement (pénurie de logements proprement dite) est-elle une toute autre que la situation d'un couple avec deux enfants habitant un appartement à deux chambres et désireux de trouver un logement plus adapté à ses besoins, comme un appartement à 3 chambres ou une maison unifamiliale.

Pour ces raisons, il convient de focaliser le débat sur la réalité ou non, et le cas échéant l'ampleur, d'une pénurie de logements appropriés, bien que cette notion d'„approprié“ comporte un degré plus ou moins élevé de subjectivité. On peut par exemple partir de l'hypothèse qu'une grande partie de citoyens, si pas la majorité, préférerait habiter une maison unifamiliale plutôt qu'un appartement, sans que cette première forme de logement ne soit nécessairement adaptée à leurs besoins. Il s'agit donc d'un débat plus complexe que ne le laissent entrevoir certaines discussions passionnées menées en public. En pratique, il s'agira de faire la part entre un logement adapté au besoin d'un ménage et les aspirations de ce ménage en termes de logement, ces dernières se situant dans bien des cas au-delà des besoins réels.

Par conséquent, le phénomène de la pénurie de logements appropriés est à étudier dans toute sa complexité, puisque comportant de multiples facettes.

La Chambre des Métiers partage entièrement le point de vue du Conseil économique et social (CES) qui estime que „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.“¹

¹ Conseil économique et social; Les problèmes liés au logement (7 juillet 1999); p. 15

En vue d'estimer l'étendue de la pénurie de logements appropriés, il convient de prendre comme référence la surface minimale du logement requise pour pouvoir vivre dans des conditions décentes, qui est fonction de la taille du ménage. L'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 10m² pour cuisine et salle de bains².

Surfaces minimales d'habitation

| taille du ménage (en personnes) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 et plus |
|--------------------------------------|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|------------|
| surface minimum (en m ²) | 35 | 50 | 65 | 80 | 95 | 110 | 125 | 140 | 155 | 170 |

Source: Etude LIP

Le tableau ci-dessous reprend le nombre de ménages selon la surface du logement et la taille du ménage. De ce fait, on peut déterminer, par référence aux surfaces minimales d'habitation, le nombre de ménages vivant dans un logement qui n'est manifestement pas approprié à leurs besoins en termes de surface. En prenant par exemple la classe de moins de 50 m² de surface on s'aperçoit que ce type de logements ne convient pas à un ménage comptant deux personnes ou plus, du fait qu'un ménage composé de deux personnes aura besoin d'au moins 50 m² de surface.

Selon le recensement de la population 2001 effectué par le Statec pour cette classe de surface, 2.469 ménages habitaient un logement non adapté à leurs besoins. En procédant de la sorte pour l'ensemble des classes on arrive à une pénurie de logements appropriés qui touchaient en 2001 2.962 ménages, représentant 6.405 personnes.

Nombre de ménages qui ne vivent manifestement pas dans un logement approprié (en souligné)

| Nombre de ... | ménages | < 50m2 | 50-99m2 | 100-149m2 | >= 150m2 | sans indications |
|-------------------|--------------|--------------|------------|-----------|----------|------------------|
| ménages | 169.198 | 9.262 | 46.763 | 53.516 | 44.216 | 15.441 |
| occupants | | | | | | |
| 1 | 49.006 | 6.793 | 19.271 | 11.275 | 5.240 | 6.427 |
| 2 | 48.005 | <u>1.540</u> | 14.420 | 17.432 | 11.361 | 3.252 |
| 3 | 28.930 | <u>523</u> | 6.793 | 10.437 | 9.031 | 2.146 |
| 4 | 27.996 | <u>290</u> | 4.398 | 9.774 | 11.414 | 2.120 |
| 5 | 10.809 | <u>88</u> | 1.424 | 3.339 | 4.999 | 959 |
| 6 | 3.338 | <u>26</u> | 364 | 943 | 1.631 | 374 |
| 7 | 745 | <u>0</u> | 66 | 216 | 354 | 109 |
| 8 | 240 | <u>2</u> | 20 | 64 | 127 | 27 |
| 9 | 76 | <u>0</u> | 4 | 21 | 37 | 14 |
| 10 et plus | 53 | <u>0</u> | 3 | 15 | 22 | 13 |
| pénurie | 2.962 | 2.469 | 457 | 36 | 0 | 0 |
| total d'occupants | 426.259 | 13.214 | 96.074 | 141.269 | 139.559 | 36.143 |

Source: STATEC (recensement du 15 février 2001)

1.2. Les moyens d'intervention étatiques sur le marché du logement

En vue de pallier cette pénurie de logements appropriés, les autorités publiques ont le choix entre trois types de stratégies:

- agir du côté de la demande de logements, à travers l'attribution d'aides étatiques sous forme de subventions, bonifications d'intérêt etc. aux personnes désireuses d'acquérir ou de construire un logement;

² Conseil économique et social; Les problèmes liés au logement (7 juillet 1999); p. 14

- agir du côté de l'offre de logements, en encourageant par exemple, par le biais de la fiscalité, les détenteurs de terrains à bâtir à les vendre et en incitant les investisseurs à investir dans la pierre;
- un mélange des deux politiques citées ci-avant, c'est-à-dire agir aussi bien du côté de l'offre que de la demande.

De l'avis de la Chambre des Métiers, le Gouvernement luxembourgeois a opté pour un „policy mix“ dont les effets secondaires vont cependant, en ce qui concerne certaines mesures adoptées, à l'encontre de l'esprit (intention/volonté) du législateur. Ainsi, si à première vue l'augmentation des aides directes aux personnes désireuses d'acquérir ou de construire un logement semble être une mesure louable, en ce qu'elle permet à une frange de la population d'accéder à la propriété, d'aucuns prétendent que cette politique de subventionnement aurait également pour effet d'induire des hausses de prix supplémentaires. Ceci nécessitera une nouvelle augmentation des aides afin de suivre l'évolution des prix.

Cette politique risque par conséquent de déboucher sur un cercle vicieux où hausse des aides étatiques et augmentation de prix des terrains à bâtir se renforcent mutuellement.

D'après la Chambre des Métiers, il s'agit cependant d'agir plutôt sur l'offre de terrains à bâtir, une augmentation du nombre de terrains sur le marché conduisant si non à une baisse, du moins à un freinage des prix. C'est dans ce contexte qu'il importe de voir la mesure prise par le Gouvernement en 2002 incitant les propriétaires de terrains à bâtir à les aliéner à travers une imposition atténuée des plus-values réalisées, cette mesure ne revêtant cependant qu'un caractère transitoire³.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers insiste à ce que soit réalisée une étude tendant à analyser au terme de la période de transition les effets de la prédite mesure sur l'offre de terrains à bâtir, afin de guider la future politique à mener en matière de logement. Par ailleurs, la Chambre des Métiers se demande si la lourdeur des procédures d'urbanisme et d'aménagement des communes, tant au niveau central que local, ainsi qu'une certaine inadaptation de ces mêmes procédures aux réalités économiques et sociales actuelles n'ont pas conduit à la raréfaction de la mise sur le marché de terrains et par conséquent à l'explosion des prix des terrains qu'on connaît.

1.3. Le changement de paradigme du Gouvernement en matière de politique de logement

Dans l'accord de coalition du présent Gouvernement, l'accent était clairement mis sur l'accession à la propriété. Celui-ci renseigne en effet que „d'une manière générale, le Gouvernement poursuivra les initiatives étatiques en matière d'accession des particuliers à la propriété, en maintenant les différents moyens d'aide existants et en rendant leur affectation plus judicieuse. (...).

Dans le cadre de la réforme fiscale, l'effort personnel relatif à la constitution du capital de départ en vue de l'accession à la propriété sera encouragé davantage de même que les investissements dans l'acquisition, la rénovation et l'assainissement de logements destinés à l'habitation personnelle.“⁴

Le logement locatif n'y est mentionné qu'en marge, au niveau du dernier alinéa du chapitre où les auteurs du texte en cause se bornent à annoncer que le Gouvernement „stimulera également l'assainissement des logements locatifs en modifiant la loi sur les baux à loyer, entre autres en abandonnant la différenciation entre les immeubles construits avant le 1er septembre 1944 et ceux érigés après cette date“. Ce n'est donc même pas la stimulation de l'investissement dans le logement locatif proprement dit qui est visée, mais le seul assainissement de logements existants.

Sur cette toile de fond, la Chambre des Métiers constate que le Gouvernement a opéré un changement de paradigme dans sa politique du logement.

En effet, si jusqu'à présent la politique du logement était axée sur l'accession des citoyens à la propriété, mis à part le cas particulier du logement social, la nouvelle politique vise à encourager aussi

3 Loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, et portant modification: 1. de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché; 2. de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs; 3. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 4 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée; 5. de la loi modifiée du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects

4 Déclaration prononcée par Monsieur Jean-Claude Juncker, Premier Ministre d'Etat, le 12 août 1999 à la Chambre des Députés; Mémorial B – No 50; 21 octobre 1999; p. 1051

bien l'accèsion à la propriété que l'investissement dans le logement locatif. De l'avis de la Chambre des Métiers, ce dernier marché mérite également l'attention des pouvoirs publics, en ce qu'il dessert un segment de clientèle bien spécifique:

- d'abord, il existe une demande „délibérée“ pour ce type de logement, par exemple de la part de salariés ou fonctionnaires affectés au Luxembourg pour une durée déterminée ou de la part des jeunes désireux de quitter le foyer parental, mais ne disposant pas (encore) des moyens financiers nécessaires pour acheter ou construire leur propre logement etc.
- ensuite, il y a une demande non „délibérée“ pour ce type de logement, émanant d'une frange de la population qui ne tombe pas sous les critères d'éligibilité du logement social, mais qui ne dispose pas non plus des moyens financiers requis pour accéder à la propriété sur le marché libre.

D'après la Chambre des Métiers, le logement locatif constitue un élément essentiel de l'offre de logements et revêt donc un caractère complémentaire, à côté du logement social et de l'accèsion à la propriété sur le marché „libre“.

Par conséquent, il faudra veiller à assurer un maximum d'incitants pour encourager les investisseurs à placer leurs fonds dans le logement locatif, ceci afin de contrebalancer les inconvénients qu'il comporte et dont question ci-dessous.

1.4. L'investissement dans l'immobilier locatif est en concurrence avec d'autres formes d'investissement

Par le passé, le marché du logement locatif a été quelque peu délaissé par les Gouvernements successifs qui ont manqué de poser le cadre approprié afin de stimuler ce type d'investissement.

Les autorités publiques concèdent que „les mesures fiscales opérées en 1991 en vue d'améliorer la rentabilité de l'investissement dans le logement locatif (majoration du taux d'amortissement, introduction du remboursement de la TVA-Logement) n'ont pas conduit à un succès mesurable.

Au contraire, on a la nette impression que les investisseurs potentiels s'engagent davantage dans l'investissement financier, plus discret et souvent plus rémunérateur, de sorte que de nouvelles actions fiscales sont nécessaires.“⁵

Le CES constatait que „au cours de la période de 1981 à 1990, le nombre total de ces logements (locatifs) s'est rétréci de 10%. La disparition relative de logements locatifs s'explique par des pertes de logements, de réaffectations et des reprises de logements locatifs par les propriétaires“.⁶ De 1991 à 2001, le nombre de logements en propriété a augmenté de 2.165 unités par an, alors que, le nombre de logements locatifs ne monte que de 383 unités en moyenne annuelle.

Ménages selon le régime d'occupation du logement

| | <i>total</i> | <i>propriétaire</i> | <i>logé à titre gratuit</i> | <i>locataire</i> | <i>sous-locataire</i> | <i>autre régime</i> |
|-------------------------|--------------|---------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------|---------------------|
| <i>Chiffres absolus</i> | | | | | | |
| 1981 | 125.606 | 75.614 | 5.421 | 43.228 | 754 | 589 |
| 1991 | 140.074 | 92.861 | 5.789 | 39.502 | 1.290 | 632 |
| 2001 | 165.391 | 114.509 | 5.120 | 43.336 | 1.272 | 1.154 |
| <i>En %</i> | | | | | | |
| 1981 | 100,0 | 60,2 | 4,3 | 34,4 | 0,6 | 0,5 |
| 1991 | 100,0 | 66,3 | 4,1 | 28,2 | 0,9 | 0,5 |
| 2001 | 100,0 | 69,2 | 3,1 | 26,2 | 0,8 | 0,7 |

Source: STATEC

Le tableau ci-avant, ainsi que le graphique reproduit ci-dessous témoignent parfaitement de la perte de vitesse du logement locatif sur une période de 20 ans: en chiffres absolus le nombre de ces logements revient en 2001 au même niveau qu'en 1981 (!), alors qu'en pourcent la part du logement locatif recule

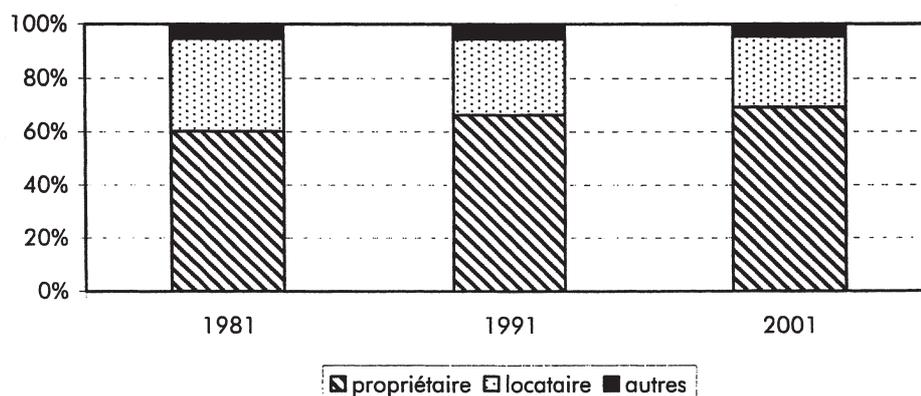
5 Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement; Programme d'action „Logement“; novembre 2001; p. 18

6 Conseil économique et social; Les problèmes liés au logement (7 juillet 1999); p. 13

progressivement de 34,4% en 1981 à 26,2% en 2001, soit une baisse de 8 points de pourcent. Par contre, le nombre de propriétaires de logements passe de 75.614 à 114.509, la part des propriétaires montant de 60,2% à 69,2%, ce qui correspond à une hausse de 9 points de pourcent.

Ces chiffres contredisent même la thèse d'une aggravation notable de la pénurie de logements qui serait due à un manque flagrant de logements disponibles à des prix abordables.

Ménages (en %) selon le régime d'occupation du logement



D'après la Chambre des Métiers, le marché du logement locatif au Luxembourg est sous-développé en raison du manque d'attractivité qui le caractérise, l'investisseur ayant le choix entre plusieurs formes d'investissement: l'investissement en bourse (actions, titres, ...), l'épargne classique (livret d'épargne, compte à terme, ...) et l'immobilier.

Or, son choix sera déterminé par un certain nombre de critères, parmi lesquels:

- le rendement, c'est-à-dire le retour sur investissement;
- la sécurité qui est surtout fonction de la volatilité de l'investissement;
- le degré de liquidité de l'investissement, c'est-à-dire la facilité avec laquelle les fonds immobilisés pourront être mobilisés;
- les frais accessoires, en d'autres termes les frais initiaux nécessaires pour opérer l'investissement et les coûts tendant à assurer le maintien des revenus.

Face aux diverses alternatives d'investissement, celle du logement locatif était par le passé trop souvent délaissée, même dans un contexte de taux d'intérêts bas et d'une dégringolade des titres cotés en bourse.

La raison ne semble donc pas se situer au niveau du seul rendement – sauf pour les logements construits avant 1944 où le loyer ne peut dépasser un forfait qui ne peut excéder, d'après les dispositions légales en vigueur, 5% du capital investi. Le problème ne se situe pas non plus du côté de la sécurité de l'investissement, le marché immobilier luxembourgeois se situant depuis des décennies sur une courbe ascendante, mesuré en termes de l'évolution des prix des terrains à bâtir. Par contre, le degré de liquidité est très faible comparé aux investissements financiers du fait d'une protection exagérée des locataires.

En pratique, on constate que trop souvent la loi actuelle protège des locataires de mauvaise foi, qui refusent par exemple le paiement du loyer sous de vains prétextes ou le déguerpissement dans des délais raisonnables en prétendant ne pas trouver de logement alternatif. D'autre part, les frais accessoires, liés aux dépenses d'entretien et de rénovation des objets donnés en location, rendent ce genre d'investissement moins intéressant que les investissements financiers pour lesquels ces frais accessoires sont en règle générale beaucoup moindres.

Les inconvénients de l'investissement dans le logement locatif évoqués par la Chambre des Métiers se recourent d'ailleurs avec ceux formulés par le CES, à savoir:

- 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 (...).

- 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.⁷

Au vu des considérations qui précèdent la Chambre des Métiers accueille favorablement la réforme de la loi de 1955 dont l'esprit ne tient plus compte de la réalité actuelle. En effet, cette loi reflète la situation d'après-guerre où une grande partie des maisons a été détruite et la pénurie de logements en résultant.

Sur cette toile de fond, il était évident qu'il fallait prendre des mesures tendant à protéger les intérêts des locataires en mettant sous verrou des hausses de loyers exagérées. Les dispositions de la loi de 1955 valables pour une période de pénurie de logements due aux destructions de la seconde guerre mondiale, sont donc depuis longtemps obsolètes, de sorte que la Chambre des Métiers regrette d'avoir dû attendre si longtemps avant qu'une réforme en profondeur de cette loi ne soit entamée.

Elle ne peut qu'approuver les remarques des auteurs du présent projet lorsqu'ils constatent que „face à ce constat et compte tenu du fait que les importants investissements publics dans le logement ne suffisent pas pour combler les déficits actuels en la matière, il est évident qu'une politique du logement ne doit pas se limiter à favoriser principalement voire exclusivement l'accession à la propriété et le subventionnement des promoteurs publics pour la mise à disposition de logements à coût modéré, mais elle doit également stimuler les investissements privés dans le secteur du logement locatif.“⁸

Par conséquent, la Chambre des Métiers constate avec satisfaction que le Gouvernement s'est rendu compte de l'impasse dans laquelle menait la politique du logement des dernières décennies, en avouant le caractère inefficace d'une politique se focalisant sur la seule accession à la propriété et la promotion inconditionnelle du logement social.

1.5. Les points saillants de la réforme de la législation sur les baux à loyer

Il convient de signaler d'emblée que le présent projet intègre la majeure partie des mesures que le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement avait annoncées en novembre 2001 dans un document intitulé „Programme d'action Logement“. La Chambre des Métiers voudrait dans la suite du présent avis s'attarder aux points-clé de la réforme.

• Abolition de la distinction opérée entre logements construits avant et après le 10 septembre 1944

Dans la loi de 1955, il est distingué entre logements construits avant 1944, dont le loyer est en principe fixé de façon forfaitaire, et les logements construits après 1944, dont le loyer ne peut pas excéder 5% du capital investi.

La Chambre des Métiers soutient vivement cette abolition et l'introduction d'un régime uniforme, alors que la différenciation actuelle, qui avait sa raison d'être dans le contexte de l'après-guerre, ne se justifie plus à notre époque. En effet, le législateur de l'époque avait dans l'esprit, d'un côté, de protéger les locataires contre des loyers excessivement élevés, et, d'un autre côté, d'encourager la construction de nouveaux logements pour maîtriser la pénurie de logements de l'après-guerre. Qui plus est, les dispositions de la loi actuelle ont des effets secondaires léssant et le propriétaire et le locataire, en ce sens que, vu la détermination forfaitaire du loyer, le propriétaire n'est pas incité à procéder à des travaux de rénovation ou d'entretien importants, une situation qui se répercutait évidemment sur la qualité de vie des locataires. Le propriétaire a encore l'alternative d'outrepasser, en cas de silence ou d'accord du locataire, la loi en fixant un loyer au-delà des forfaits ou alors de l'affecter à des fins autres que le logement.

⁷ Conseil économique et social; Les problèmes liés au logement (7 juillet 1999); p. 38

⁸ Projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale; Exposé des motifs; 2.2 La politique récente en matière de bail à loyer; p. 6.

D'après la Chambre des Métiers, l'abandon de la différenciation entre logements d'avant-guerre et d'après-guerre permettra de mettre tous les bailleurs de logements de la catégorie moyenne sur un même pied d'égalité. Ils seront dorénavant tous en mesure d'obtenir un loyer en fonction des capitaux réellement investis, ce qui devrait stimuler les investissements dans le secteur locatif, notamment au niveau de la modernisation et de l'assainissement des logements anciens.

• *Nouvelle définition des logements dits de luxe*

La loi de 1955 considère comme logement de luxe les „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“.⁹

Ce type de logement n'est pas soumis aux dispositions légales relatives à la fixation du loyer, de sorte que le montant du loyer se détermine sur le marché. L'ancienne définition est abandonnée par le présent projet du fait qu'elle est désuète, le nombre de pièces d'un logement n'étant pas décisif dans la détermination du niveau de qualité, mais plutôt l'équipement des diverses pièces. Il se pose dès lors la question sur quel critère devrait se fonder la nouvelle définition dans l'appréciation du caractère luxueux d'un logement. Plusieurs critères peuvent entrer en ligne de compte:

- le prix de construction;
- la qualité et les caractéristiques physiques du logement;
- la date de construction;
- d'autres critères, comme par exemple l'absence de toute aide financière de l'Etat, le prix du terrain par rapport à la construction, ...

Le critère finalement retenu par les auteurs du projet comprend deux variantes du critère-coût. Ainsi, sont dorénavant exclus du champ d'application des dispositions légales sur la fixation du loyer prévues par la loi les logements:

- dont le loyer mensuel est supérieur à 269 €, valeur au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 ou
- dont le capital investi:
 - par m² de surface utile d'un logement faisant partie d'une copropriété est supérieur à 618 €, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970;
 - par m² de surface utile d'habitation des maisons unifamiliales est supérieur à 450 €, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970.

La Chambre des Métiers approuve la sélection du critère-prix dans l'appréciation du caractère luxueux d'un logement du fait qu'il sera, en pratique, plus facile de contrôler le respect d'un critère quantitatif comme le prix que d'un critère qualitatif comme la qualité d'un logement qui constitue un concept entaché d'une grande subjectivité.

Il demeure toutefois que la détermination d'un certain seuil pour les prix, au-delà duquel un logement sera qualifié de confort moderne non standard, revêt nécessairement un caractère arbitraire. Par conséquent, la Chambre des Métiers est d'avis que, même si le critère du prix est loin d'être parfait, le choix de cette option constitue la meilleure solution envisageable.

• *Réforme des commissions des loyers*

La Chambre des Métiers approuve les modifications prévues par le présent projet et tendant à un regroupement et une professionnalisation de ces commissions. En fait, la plupart des problèmes se posaient dans le cas où une commission d'une commune à taille réduite voire très réduite était saisie d'une affaire de loyer.

Cette commission, indépendamment de la bonne volonté de ses membres, manquait d'expérience en raison de la rare survenance de ces affaires.

⁹ Article 5 de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer.

Dans ce contexte, le projet sous avis se propose d'étendre la compétence territoriale des commissions. La Chambre des Métiers est d'avis que cette professionnalisation des commissions de loyer se situe dans l'intérêt tant des propriétaires que des locataires, la commission des loyers n'étant pas une instance juridictionnelle, mais une instance de conciliation. De ce fait, ladite réforme devrait permettre que plus de litiges se termineront par un arrangement au lieu de faire l'objet d'un procès en justice, ce qui aura comme conséquence de décharger les tribunaux.

• ***Modification des règles du sursis et du déguerpissement***

La possibilité de demander des sursis en cas de condamnation à déguerpir a été maintenue dans le projet de loi. Ce droit légitime du locataire est dorénavant encadré par un certain nombre de règles précises. Pour bénéficier du sursis, le locataire doit prouver avoir effectué des démarches utiles et étendues pour trouver un nouveau logement. De même, le projet de loi fixe des limites procédurales respectivement temporelles pour l'introduction d'une demande en sursis ou en prorogation de sursis.

La Chambre des Métiers approuve cette nouvelle approche qui concilie les intérêts des locataires de bonne foi et des bailleurs, susceptibles d'être confrontés à des locataires peu scrupuleux utilisant toutes sortes de moyens dilatoires pour allonger le délai avant qu'il puisse être procédé au déguerpissement.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1

Il délimite clairement le champ d'application de la loi, en précisant d'une part qu'elle s'applique exclusivement à la location de logements à usage d'habitation principale à des personnes physiques, et en énumérant d'autre part expressément les logements qui en sont exclus.

La Chambre des Métiers s'interroge sur le bien-fondé du bout de phrase „quelle que soit l'affectation stipulée dans le contrat ...“. Il prête à confusion dans la mesure où il est expressément précisé que la loi ne s'appliquera qu'aux baux à usage d'habitation principale.

La liste des domaines exclus du champ serait à compléter en mentionnant „aux immeubles ou parties d'immeubles affectés à un usage commercial, industriel *ou artisanal*, ou à un service public (...)“.

Ad article 2

Sans observations

Ad article 3

Paragraphe (1):

Dans son avis spécifique consacré aux problèmes liés au logement, le CES „se prononce en faveur du maintien du plafond de rendement annuel du capital investi à 5% et, dans sa grande majorité, pour la mise en place d'incitations fiscales pour accroître le nombre d'investisseurs potentiels vers l'investissement dans le logement locatif (...)“.¹⁰

La Chambre des Métiers se trouve en mesure d'accepter le plafonnement du rendement annuel à 5% du capital investi mais plaide en même temps en faveur de mesures fiscales destinées à augmenter l'attractivité du logement locatif pour des investisseurs potentiels. Dans ce contexte, elle propose les incitants fiscaux suivants:

- prendre comme base d'amortissement le capital investi réévalué selon les dispositions de l'article 3, paragraphe (3) du présent projet. Les éléments du capital investi à prendre en compte seraient le capital engagé dans la construction initiale du logement et dans les travaux d'amélioration, éléments définis aux premier et deuxième tirets du paragraphe (2) de l'article 3 du projet sous avis;
- octroyer des exonérations fiscales partielles pour les revenus provenant de la location d'immeubles nouveaux ou rénovés pendant une durée limitée après l'achèvement du logement, afin de compenser

¹⁰ Conseil économique et social; Les problèmes liés au logement; 7 juillet 1999; p. 79

le traitement fiscal moins favorable de l'investissement immobilier par rapport au placement financier.

Paragraphe (2):

Le paragraphe (2) précise les trois éléments constitutifs du capital investi, à savoir:

- le capital engagé dans la construction initiale du logement et de ses dépendances mis à la disposition du locataire;
- le capital engagé dans les travaux d'amélioration, lesquels ne peuvent comporter des réparations locatives ou de menu entretien;
- le capital engagé dans le fonds sur lequel l'habitation est sise.

D'après la Chambre des Métiers, il conviendrait, afin d'éviter tout malentendu en ce qui concerne l'étendue du capital engagé dans „la construction initiale du logement et de ses dépendances“, de préciser, comme le fait d'ailleurs le commentaire des articles, que ce capital comprend l'ensemble des frais et coûts générés par la construction de l'immeuble comme, par exemple, les frais d'architecte, d'ingénieur, de promoteur, d'entrepreneur, de notaire ou les frais occasionnés par le prêt contracté auprès d'un institut financier en vue de faire construire l'immeuble. De ce fait, il faudrait modifier le libellé du premier tiret de manière à lui conférer la teneur suivante:

„– dans la construction initiale du logement et de ses dépendances telles que garages, emplacements de stationnement, jardin, grenier et cave, qui sont mis à la disposition du locataire et dont le coût est établi au jour de leur achèvement. *A cet effet, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des frais et coûts générés par la construction de l'immeuble.*“

Pour des raisons de structuration, la Chambre des Métiers propose de mettre l'actuel troisième tiret qui concerne le fonds sur lequel l'habitation est sise en deuxième place, alors qu'il s'agit dans ce cas également d'un élément de l'investissement initial, tout comme pour la construction initiale.

Paragraphe (3):

Le projet prévoit la réévaluation du capital investi au jour de la conclusion du bail ou au jour de l'adaptation du loyer.

La Chambre des Métiers approuve ce mécanisme de réévaluation qui permet de compenser en quelque sorte l'érosion monétaire. Pour des raisons de lisibilité, elle suggère cependant de prévoir au niveau du paragraphe (3) une référence au paragraphe (6) du même article, ce dernier réglant la faculté de l'adaptation biennale du loyer. De ce fait, il faudrait modifier le libellé du paragraphe (3) de manière à lui conférer la teneur suivante:

„Ce capital investi est réévalué au jour de la conclusion du bail ou au jour de l'adaptation du loyer, *telle que prévue par le paragraphe (6) du présent article*, par multiplication avec le coefficient (...)“.

Paragraphe (4):

Le paragraphe (4) prévoit le système de la décote qui a pour objectif de tenir compte de la moins-value du logement loué par suite de la vétusté et d'inciter le bailleur à remplir régulièrement son obligation d'entretien.

La Chambre des Métiers approuve le système de la décote en ce qu'il incite le propriétaire à investir dans le logement donné en location qui a atteint un certain âge afin de garantir la qualité de celui-ci. Ce mécanisme assure que le logement soit maintenu en bon état et protège par conséquent le locataire dont la qualité de vie, en matière de logement, est ainsi préservée.

Paragraphe (5):

Le paragraphe (5) règle la procédure à respecter dans le cas où, soit le capital investi ne peut être déterminé sur base de pièces justificatives, soit il y a désaccord entre le bailleur et le locataire sur le montant du loyer. Tant le locataire que le bailleur peuvent prendre l'initiative et charger un expert assermenté en bâtiment qui procédera à l'évaluation du capital investi.

La Chambre des Métiers peut marquer son accord avec cette procédure, alors que le présent projet, contrairement à la loi de 1955, ne prévoit plus l'obligation pour le bailleur de saisir d'office la commission des loyers compétente.

Paragraphe (6):

Le présent projet prévoit que le loyer fixé 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 deux ans.

La Chambre des Métiers se doit de constater que la loi de 1955 prévoit une adaptation triennale du loyer. Le CES plaide pour une adaptation annuelle. Or, du fait qu'une adaptation biennale du loyer, telle que prévue par le projet sous avis, cadre avec la mise à jour des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102, paragraphe (7) de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (LIR), la Chambre des Métiers est en mesure d'approuver cette périodicité.

Ad article 4

Le loyer des logements meublés ne peut dépasser le double du loyer fixé conformément à l'article 3.

La Chambre des Métiers peut approuver ce principe qui reste d'ailleurs inchangé par rapport à la loi de 1955, mais propose de supprimer le bout de phrase qui prévoit que les logements visés par l'article 1er ne sont pas concernés par la présente disposition. Il paraît en effet superfétatoire de fournir cette précision au niveau de l'article 4, alors que d'office ces types de logements ne tombent pas sous le champ d'application du présent projet. Par conséquent l'article 4 devrait prendre la teneur suivante:

„Le loyer des logements meublés ne peut en aucun cas dépasser le double du loyer fixé conformément à l'article 3. Il est tenu compte, dans la fixation du loyer de la valeur du mobilier.“

*Ad article 5**Paragraphe (1):*

Le paragraphe (1) prévoit le principe selon lequel la conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver cette disposition qui demeure inchangée par rapport à la loi de 1955.

Paragraphe (2):

Le paragraphe (2) prévoit le principe de la garantie locative dont le champ d'application est étendu non seulement au paiement du loyer et des dégradations éventuelles des lieux loués, mais également aux autres obligations découlant du contrat de bail. La garantie locative est donc destinée à assurer par exemple le défaut de paiement de charges locatives, la résolution pour inexécution fautive, l'indisponibilité des lieux et le non-respect par le locataire de l'obligation de maintenir le logement en bon état.

Le bailleur ne peut refuser une garantie locative sous forme d'une garantie bancaire.

La Chambre des Métiers approuve l'extension de la garantie locative aux „autres obligations découlant du contrat de bail“, en ce sens qu'elle protège mieux que ne le fait la loi de 1955 le bailleur et sa propriété.

Paragraphe (3):

A côté du loyer proprement dit, le bailleur peut mettre à charge du locataire les montants des charges locatives qu'il justifie avoir payés pour le compte du locataire. Il se peut que le bailleur demande dans le contrat de bail le versement d'acomptes pour charges locatives dont le montant dépasse largement les frais réellement exposés par le locataire. Dans ce contexte, le présent projet prévoit la possibilité d'adapter le montant des acomptes en cours du bail.

Au niveau des immeubles soumis au statut de copropriété, il s'est révélé au cours des dernières années que certains locataires exigent un contrôle de toute la comptabilité d'une résidence par un expert pour imposer ainsi au bailleur la preuve de la régularité des paiements effectués au syndicat des copropriétaires. Or, d'après le commentaire des articles, „ces exigences se sont révélées le plus souvent exagérées et de mauvaise foi.“ L'alinéa 5 prévoit que les postes mentionnés dans le décompte des frais approuvés en assemblée générale des copropriétaires sont présumés justifiés et échus. Il s'agit d'une présomption simple qui peut être renversée par la preuve contraire.

La Chambre des Métiers ne peut que saluer les nouvelles règles décrites ci-dessus, en ce qu'elles devraient éviter au bailleur d'encourir des frais qui s'avèrent le plus souvent inutiles.

Paragraphe (4):

Le paragraphe (4) permet une fixation forfaitaire des acomptes sur charges. Ce faisant le présent projet confirme dans un texte légal certaines décisions judiciaires qui ont accepté le montant forfaitaire des avances sur charges. Il prévoit cependant un garde-fou: ainsi, il faut que le forfait corresponde à la consommation et aux charges normales du locataire. La possibilité de l'adapter au cours du bail est donnée.

La Chambre des Métiers se trouve en mesure d'approuver la fixation forfaitaire des acomptes sur charges.

Paragraphe (5):

Les stipulations conventionnelles inscrites dans les baux et destinées à priver d'effet une disposition de la loi sont nulles de plein droit. Il s'agit d'une affirmation du principe selon lequel les loyers des locaux d'habitation ne doivent pas être directement liés aux fluctuations indiciaires.

La loi interdit spécialement les clauses de valeur, c'est-à-dire les clauses reflétant l'intention des parties de se reporter, pour la détermination du loyer à payer, à des paramètres extrinsèques.

La Chambre des Métiers se trouve en mesure d'approuver l'interdiction des clauses de valeur du fait que le présent projet prévoit, en son article 3, la possibilité de l'adaptation biennale des loyers sur base des coefficients de réévaluation du capital investi déterminés au niveau de l'article 102 LIR. Ce mécanisme devrait assurer au bailleur un loyer qui tienne compte de l'évolution des prix.

Ad article 6

Le nouvel article 6 définit les „logements avec confort moderne, non standard“, communément appelés „logements de luxe“.

La définition de ceux-ci revêt une importance singulière, alors que les logements de luxe ne tombent pas dans le champ d'application du présent projet. En d'autres termes, les loyers pour ce type de logements sont librement fixés entre parties, selon les principes du marché.

Si cette exclusion des logements de qualité supérieure n'est pas nouvelle, en ce sens qu'elle est déjà ancrée au niveau de l'article 5 de la loi de 1955, c'est la définition même des logements de luxe qui change fondamentalement. Ainsi, la loi actuelle considère comme logements de luxe les „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.“

Pour la nouvelle définition du logement de luxe, les auteurs du projet retiennent un critère qui comprend deux variantes du critère coût. Ainsi, sont dorénavant exclus du champ d'application des dispositions légales sur la fixation du loyer prévues par la loi les logements:

- dont le loyer mensuel est supérieur à 269 €, valeur au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 ou
- dont le capital investi:
 - par m² de surface utile d'un logement faisant partie d'une copropriété est supérieur à 618 €, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970;
 - par m² de surface utile d'habitation des maisons unifamiliales est supérieur à 450 €, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970.

La Chambre des Métiers ne peut que saluer l'abandon de l'ancienne définition en ce qu'elle se fonde sur des critères obsolètes et subjectifs. Ainsi, le seul nombre de pièces d'un logement ne saurait-il valoir pour apprécier si un logement constitue un logement de qualité supérieure. De plus, la notion de „confort moderne“ est entachée d'une subjectivité liée au fait que, premièrement, cette notion n'a point la même signification pour tout un chacun et que, deuxièmement cette signification change à travers le temps, en ce sens qu'elle est fonction du progrès technique.

Le logement de luxe sera donc désormais défini par deux seuils, à savoir:

- le loyer mensuel, ou
- le capital investi, c'est-à-dire le coût par m² de surface utile.

Pour déterminer le caractère approprié ou non des seuils susmentionnés, la Chambre des Métiers a analysé une série de données statistiques.

En ce qui concerne le seuil relatif au loyer mensuel, il y a lieu de tirer les conclusions suivantes:

Le présent projet prévoit que si le loyer mensuel est supérieur à 269 € indice 100, la maison ou l'appartement en cause constitue un logement de luxe. En 2001, si l'on se base sur une valeur moyenne de l'indice général des prix à la consommation rattaché à la base 1.1.1948 de 626,56 le prédit seuil se situe à 1.685,45 €. Or, le tableau ci-dessous montre qu'en 2001 au maximum 4% des loyers payés par l'ensemble des locataires dépassaient ce seuil.

Pourcentage de ménages privés locataires d'un logement loué vide selon le montant du loyer net (en souligné: les classes de loyers où les loyers dépassent ou sont susceptibles de dépasser le seuil fixé pour le logement de luxe)

Unité: %

| | <250 | 250-499 | 500-749 | 750-1.249 | 1.250-1.749 | 1.750-1.999 | 2.000-2.499 | >=2.500 | sans indications |
|---------|------|---------|---------|-----------|-------------|-------------|-------------|------------|------------------|
| ménages | 13,6 | 31,6 | 33,4 | 14,0 | <u>2,5</u> | <u>0,6</u> | <u>0,6</u> | <u>0,3</u> | 3,4 |

Source: STATEC (recensement du 15.2.2001)

La Chambre des Métiers plaide pour la fixation d'un seuil qui soit fonction non pas du loyer mensuel payé pour un logement, mais du loyer par m² de surface habitable en opérant une distinction entre maison unifamiliale et appartement. Il existe en effet des logements de luxe à surface réduite qui en pratique n'excéderaient pas le seuil prévu par le projet sous avis. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers, en se basant sur les prix de logements (appartements et maisons) pratiqués sur le marché, propose les seuils suivants:

- 10 € par m² de surface utile d'habitation, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation concernant l'aide au logement, pour les maisons unifamiliales, valeur au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948;
- 12 € par m² de surface utile, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation sur la publicité foncière en matière de copropriété, pour les logements faisant partie d'une copropriété, valeur au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948.

Pour ce qui concerne le seuil relatif au capital investi, la Chambre des Métiers estime que les seuils prévus par le présent projet sont trop élevés et ne correspondent pas à la réalité actuelle et plaide en faveur des seuils suivants:

- 565 € par m² de surface utile, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation sur la publicité foncière en matière de copropriété, pour un logement faisant partie d'une copropriété, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970;
- 406 € par m² de surface utile d'habitation, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation concernant l'aide au logement, pour une maison unifamiliale, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970.

La Chambre des Métiers regrette que le présent projet se base pour l'adaptation des paramètres y inscrits sur une multitude d'indices ou coefficients, comme l'indice des prix à la consommation, l'indice des prix à la construction et les coefficients de réévaluation prévus par l'article 102 LIR. Cette façon de procéder complique la tâche du bailleur dans l'adaptation des loyers et ne contribue guère à favoriser la transparence de la législation pour les locataires. Au vu de ces considérations, la Chambre des Métiers se demande si les auteurs du projet sous avis ne devraient se limiter à l'application d'un seul et unique indice ou coefficient.

Ad article 7

Cet article concerne l'organisation des commissions des loyers. Dans l'optique de garantir l'objectivité et le professionnalisme de ces commissions, il fait une distinction entre les communes de 6.000 habitants, qui doivent toutes avoir une commission, et les petites communes de moins de 6.000 habitants, où les commissions sont regroupées pour en diminuer leur nombre.

La Chambre des Métiers approuve cette restructuration dictée par la pratique qui démontre que les petites communes ont très peu ou pas d'affaires, de sorte qu'il ne fait pas de sens d'y maintenir l'obligation de disposer d'une commission.

Les dispositions concernant la formation et la nomination des membres de ces commissions ne donnent pas lieu à des observations particulières.

Ad article 8

Le présent article reprend les grandes lignes de la procédure qui existe à l'heure actuelle avec cependant deux nouveautés.

Il introduit, d'une part, l'obligation pour la partie qui demande une augmentation ou une réduction du loyer de notifier par écrit son intention à l'autre partie sous peine d'irrecevabilité de la requête devant la commission; ce n'est que si aucun accord n'a été trouvé que la commission pourra être saisie dans le délai d'un mois.

La Chambre des Métiers approuve cette disposition qui vise à promouvoir la recherche d'un arrangement amiable entre parties et de façon incidente un déchargement des cours et tribunaux.

D'autre part, le délai pour pouvoir saisir la commission est augmenté de 6 mois à 12 mois. Les auteurs du projet de loi entendent ainsi endiguer le phénomène des locataires de mauvaise foi, qui acceptent lors de la conclusion du bail un certain montant de loyer, pour ensuite, immédiatement après les six mois saisir la commission des loyers pour obtenir une réduction du prix de la location.

La Chambre des Métiers peut souscrire à cette augmentation de délai qui devrait réduire le nombre de conflits et ainsi assurer une certaine paix sociale entre parties dès le début du contrat.

Ad article 9

L'article qui a trait à la procédure devant la commission des loyers reprend le texte de l'article 9 de la loi de 1955 avec quelques adaptations qui rencontrent l'approbation de la Chambre des Métiers.

Ad article 10

L'article régleme les recours contre les décisions de la commission des loyers devant la Justice de paix du lieu de l'immeuble.

Le délai de 15 jours est porté à un mois. L'absence de recours contre la décision dans le délai prescrit fait présumer de manière irréfragable l'acceptation de la décision de la commission.

La Chambre des Métiers approuve cette disposition nouvelle qui est le garant d'une plus grande sécurité juridique.

Ad article 11

Le nouveau texte prévoit qu'en cas d'augmentation du loyer de plus de 10% suite à une décision de la commission des loyers ou sur un recours en justice, l'augmentation s'applique par tiers annuels mais que le locataire aurait toutefois le droit de dénoncer le bail nonobstant toute convention contraire, moyennant un délai de résiliation de trois mois.

L'application d'une hausse des loyers par tiers annuels constitue une mesure sociale destinée à éviter des cas de rigueur, ce qui trouve l'approbation de la Chambre des Métiers.

Ad article 12

L'article fixe les conditions de la prorogation légale, qui ne s'applique dorénavant plus aux locataires de logements de luxe.

Le besoin personnel qu'un bailleur peut invoquer pour faire échec à la prorogation est étendu à tous les membres de la famille jusqu'au 3ème degré inclus. La Chambre des Métiers ne voit a priori pas la justification de cette extension et considère qu'il y a lieu de maintenir la disposition actuelle qui autorise l'invocation du besoin personnel jusqu'au 2ème degré inclus.

Elle note en revanche avec satisfaction que toute forme d'occupation interrompt l'occupation. En d'autres termes, le bailleur peut donc invoquer un besoin à usage professionnel.

L'article prévoit également, en se basant sur la proposition avancée par le Conseil Economique et Social du 7 juillet 1999, un terme précis auquel le besoin personnel pourra être exercé au plus tard. Il s'agit d'une avancée significative en terme de sécurité juridique par rapport à la situation actuelle où le besoin personnel est largement repoussé par voie de recours judiciaire.

Ad article 13

Le présent article prend soin d'énumérer expressément les personnes autorisées à pouvoir continuer le contrat de bail en cas d'abandon du domicile par le locataire ou en cas de décès du locataire. Sont bénéficiaires de cette protection sous les conditions fixées par la loi non seulement le conjoint ayant cohabité avec le locataire, mais également les enfants, les grands-parents ou toute autre personne vivant en communauté de vie avec le locataire.

La Chambre des Métiers approuve ces nouvelles dispositions qui tiennent compte des réalités socio-économiques d'aujourd'hui.

Ad article 14

L'article donne le pouvoir au juge de fixer le montant des dommages et intérêts redus au locataire en cas de non-occupation des lieux antérieurement loués aux fins invoqués comme motif de résiliation.

Cette sanction pécuniaire à l'encontre du bailleur ne s'applique cependant pas si la non-occupation est due à un „évènement imprévisible“. Il s'agit d'une modification par rapport au texte actuel qui parle de „cas de force majeure“.

Ce texte qui tient compte de la jurisprudence en la matière trouve l'approbation de la Chambre des Métiers.

Ad article 15

L'article prévoit que le droit de préemption peut seulement être exercé si le locataire a loué tout l'immeuble ou si l'appartement loué est placé sous le régime de la copropriété.

La Chambre des Métiers approuve pleinement cette disposition qui favorise la vente en bloc et constitue un incitatif à l'investissement dans l'immobilier.

Ad article 16

La possibilité pour le locataire de demander un sursis en cas de condamnation à déguerpir est maintenue.

L'article innove cependant en ce sens que le droit au sursis est soumis à une condition, en l'occurrence à la preuve par le locataire qu'il a effectué des démarches utiles et étendues pour trouver un nouveau logement.

La Chambre des Métiers approuve pleinement cette nouvelle disposition qui devrait mettre fin à la pratique de locataires de mauvaise foi qui utilisent abusivement toutes les voies de recours pour solliciter après des mois voire des années de procédure des sursis à exécution.

Elle note par ailleurs avec satisfaction qu'il est dorénavant précisé dans le texte que „le juge de paix peut fixer le loyer ou l'indemnité d'occupation pendant la durée du sursis en tenant compte du dommage subi par le bailleur par le maintien provisoire de l'occupant dans les lieux“. Le texte est cependant à corriger en ce sens qu'il doit être fait mention du maintien provisoire de l'occupant *et du locataire*. Autrement, le texte qui parle de la fixation par le juge du loyer et de l'indemnité d'occupation ne donne pas de sens.

L'article limite par ailleurs – et c'est là une autre nouveauté – le délai pendant lequel une demande en sursis ou en prorogation de sursis est recevable. Une telle demande est dorénavant „irrecevable s'il s'est écoulé un délai supérieur à un an entre le jour de l'introduction de la procédure judiciaire et l'expiration du délai de déguerpissement fixé dans le jugement prononçant la condamnation ou dans l'ordonnance accordant un précédent sursis“.

Les auteurs du projet de loi justifient cette nouvelle disposition par l'expérience qui a montré par le passé que certains locataires et leurs avocats ont abusé des recours en justice, en utilisant des moyens dilatoires de toutes sortes, pour obtenir une prolongation en fait injustifiée de leur occupation.

La Chambre des Métiers marque pleinement son accord avec cette nouvelle formule qui permettra de mettre un terme à des procédures judiciaires sans fin, source de découragement pour bon nombre d'investisseurs de bonne foi d'orienter leurs investissements vers l'acquisition d'immeubles destinés à la location.

Une dérogation au dispositif ci-dessus est prévue en cas de vente d'un logement loué. Dans ce cas, l'expiration du délai de déguerpissement doit impérativement avoir lieu au plus tard 12 mois après la

date où le nouveau bailleur informe par lettre de résiliation le locataire qu'il veut occuper lui-même le logement ou qu'il veut le faire occuper de manière effective par un membre de sa famille jusqu'au troisième degré inclusivement. A cet effet, la lettre de résiliation devra être envoyée au locataire endéans les trois mois de la date d'acquisition du logement. Dans ce cas, il ne peut plus être accordé aucun sursis dépassant le dernier jour du délai susmentionné de douze mois.

La Chambre des Métiers approuve cette dérogation qui permet à toutes les parties de s'organiser en connaissance de cause et qui offre ainsi une sécurité juridique indispensable.

Ad article 17

Il reproduit l'article 19 de la loi modifiée du 14 février 1955 et ne suscite pas d'observations particulières.

Ad article 18

Il reproduit l'article 20 de la loi de 1955 et ne donne pas lieu à des observations particulières.

Ad article 19

Les auteurs du projet de loi ont ajouté une phrase selon laquelle le tribunal pourra déclarer inapplicables toutes les stipulations contractuelles qui auraient pour effet de rendre inopérantes les dispositions protectrices du locataire.

La Chambre des Métiers approuve cette disposition sous réserve que sont seulement visées les clauses dites abusives sinon le juge apporterait atteinte à un principe fondamental du droit contractuel, à savoir la liberté contractuelle.

Ad article 20

L'enregistrement du bail par l'huissier de justice préalablement à la signification de l'acte introductif d'instance n'est plus une condition nécessaire pour pouvoir agir en justice. La Chambre des Métiers se prononce pour cette disposition qui ne subordonne plus l'accès à la justice au paiement de sommes parfois très importantes.

Ad articles 21 à 26

Ces articles relatifs au déroulement de la procédure devant le juge de paix reproduisent les dispositions de la loi actuelle sauf quelques modifications qui trouvent l'approbation de la Chambre des Métiers.

Ad article 27

Cet article reprend le texte actuel de l'article 31 mais il supprime la fin de la phrase qui stipule que la commune est également obligée à assurer un logement aux personnes qui appartiennent aux services publics lorsqu'elles exercent leurs fonctions sur le territoire de la commune.

Cette modification ne donne pas lieu à des commentaires.

Ad article 28

L'interdiction de transformer un local à usage d'habitation en bureau ou en local à usage commercial ou artisanal sans autorisation expresse de la part du collège des bourgmestres et échevins prévue à l'article 39 de la loi actuelle est maintenue avec toutefois une nouveauté, à savoir l'introduction de sanctions pénales en cas d'infractions aux dispositions de l'article 28.

Ad article 29

Cet article autorisant les communes à demander annuellement auprès des bailleurs ou locataires des renseignements sur le montant du loyer et des charges locatives à payer ainsi que sur la surface du logement loué ne donne pas lieu à des commentaires.

Ad article 30

L'article fixe les règles concernant le déplacement et le stockage par la commune des biens mobiliers des locataires expulsés. La Chambre des Métiers approuve le nouveau dispositif qui concilie au maxi-

mum les intérêts tant de la personne expulsée que de la commune obligée de prendre en charge l'entreposage des biens meubles.

Ad article 31

Cet article est une reproduction de l'article 41-1 de la loi actuelle à part le paragraphe 18, qui est une disposition nouvelle.

Les auteurs du projet de loi ont instauré à côté de la procédure actuelle une procédure extrajudiciaire.

En fait, la commune n'est désormais plus obligée à demander une autorisation judiciaire pour pouvoir vendre et disposer des biens meubles des personnes condamnées à déguerpir. Il lui suffit d'attendre un certain temps, en l'occurrence 6 mois et 15 jours, pour pouvoir procéder à son profit à la vente des biens entreposés, c'est-à-dire qu'elle ne sera plus obligée à verser le produit de la vente à la Caisse de consignation.

La Chambre des Métiers approuve cette nouvelle disposition puisqu'elle constitue un moyen d'action qui est plus adapté aux intérêts en cause.

Ad article 32

Cet article a pour objet de modifier certains articles du Code Civil voire d'y ajouter de nouveaux articles.

1° paragraphe (1)

Un nouvel article 1762-8 est ajouté dans le Code Civil qui reprend en grande partie le texte de l'ancien article 17 de la loi de 1955 réglant le sursis en matière commerciale. Pour éviter l'insécurité juridique générée par certaines décisions de justice en matière de sursis, la Chambre des Métiers souhaite à ce qu'il soit expressément précisé que les règles ayant trait au sursis s'appliquent également au preneur d'un local professionnel, titulaire d'un bail artisanal.

1° paragraphe (2)

En cas de décès d'un preneur d'un local de commerce, titulaire d'un contrat de bail professionnel, artisanal ou à terme, le contrat de bail est maintenu à condition que le repreneur maintienne l'exploitation commerciale, artisanale ou à terme. Il ne se réfère donc pas seulement au bail commercial ou industriel mais fait également allusion au bail artisanal respectivement à l'exploitation artisanale, ce que la Chambre des Métiers approuve.

1° paragraphe (3)

Il y a en revanche un manque de cohérence, dans la mesure où le paragraphe fait référence au bail commercial et industriel et non plus au bail artisanal.

L'article introduit également une nouvelle section dans le Code Civil qui s'applique uniquement au bail commercial et qui comprend les articles 1762-3 à 1762-8 actuels du Code civil. La Chambre des Métiers juge utile et nécessaire à ce que l'on regroupe les dispositions ayant trait au bail commercial dans un seul texte. La même remarque que précédemment s'impose cependant au sujet du bail artisanal pour les articles de cette section.

5°

L'article 1736 du Code civil est modifié en ce sens que le délai de résiliation est désormais fixé à trois mois pour le bail à usage d'habitation respectivement à 6 mois pour le bail commercial. La Chambre des Métiers approuve cette disposition puisqu'elle met enfin un terme à l'insécurité qui existe actuellement où le délai pour donner congé est déterminé par les parties et à défaut suivant les usages des lieux.

6°

Avec la teneur actuelle de l'article 1758, le fameux principe que „nul n'est censé ignorer la loi“ ne fait guère de sens. Avec la modification de l'article 1758, le législateur se trouve enfin sur la bonne voie, à savoir rendre les textes législatifs plus compréhensibles, de façon à ce qu'ils puissent être plus facilement appliqués par tous.

7° et 8°

La Chambre des Métiers entend relever l'incohérence qui existe entre les articles 1761 et 1762 modifiés. L'article 1761 prévoit que le bailleur ne pourra résoudre le contrat de bail à durée déterminée pour occuper personnellement la maison louée s'il n'y a eu convention contraire. L'article 1762 en revanche dit que „s'il a été convenu dans le contrat de bail à durée déterminée ou à durée indéterminée que le bailleur ...“. Donc, sont visés ici aussi bien le contrat de bail à durée déterminée que le contrat de bail à durée indéterminée alors que l'article précédent ne parle que du bail à durée déterminée.

La Chambre des Métiers est également d'avis que la notion de „*maison louée*“ prête à confusion et que le terme „résoudre“ est mal choisi et devrait être remplacé par le terme „résilier“ puisqu'en cas de résolution un contrat est anéanti rétroactivement alors qu'en cas de résiliation un contrat est supprimé pour l'avenir.

La Chambre propose par conséquent de rédiger l'article 1761 comme suit:

„Le bailleur ne peut résilier le contrat de bail à durée déterminée ou à durée indéterminée, encore qu'il déclare vouloir occuper par lui-même l'immeuble loué, s'il n'y a eu convention contraire“.

Ad articles 33 à 37

Ces articles règlent la mise en oeuvre de la nouvelle loi après son entrée en vigueur et ne donnent pas lieu à des commentaires.

La Chambre des Métiers approuve le projet de loi sous avis, sous réserve des observations ci-dessus.

Luxembourg, le 22 mars 2004

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Paul RECKINGER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5216/05

N° 5216⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

2^{ème} Session extraordinaire 2004

PROJET DE LOI**sur le bail à usage d'habitation principale**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(22.7.2004)

Par sa lettre du 3 octobre 2003, Monsieur le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi élargé.

*

I. OBSERVATIONS GENERALES

Le projet de loi a pour objet de refondre en profondeur l'actuelle législation sur les baux d'habitation. Les auteurs tentent notamment de trouver une solution à la hausse effrénée des loyers qu'ils expliquent par l'actuelle pénurie de logements au Luxembourg. Ils entendent à ce titre promouvoir l'investissement locatif en modifiant les critères de détermination des loyers des immeubles, ainsi que certains droits et obligations du bailleur et du locataire, notamment en matière de prorogation, de résiliation du contrat de bail et de sursis à l'exécution des décisions de condamnation au déguerpissement du logement loué.

La Chambre de Commerce partage entièrement cette préoccupation. L'actuelle pénurie de logements risque de constituer un frein au développement économique du Grand-Duché. L'atteinte des objectifs de croissance économique nécessaires pour assurer le bien-être social de la population luxembourgeoise à long terme appelle en effet une augmentation des investissements économiques étrangers et par voie de conséquence, également une augmentation de la main-d'œuvre étrangère travaillant au Luxembourg.

La politique du logement participe en ce sens pleinement à la politique nationale de développement durable, que l'article 2 du projet de loi relative à la coordination de la politique nationale de développement durable définit comme le développement qui est axé sur la satisfaction des besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins.

La Chambre de Commerce souligne par ailleurs l'importance d'axer la politique du logement non seulement sur l'accès à la propriété immobilière mais de viser également le marché locatif. Une partie de la population ne sera en effet, en raison de sa situation financière précaire ou instable ou en raison de son engagement professionnel temporaire au Grand-Duché de Luxembourg pas intéressée par l'acquisition d'un logement au Luxembourg.

La Chambre de Commerce confirme par conséquent la nécessité de refondre la loi modifiée du 15 février 1955 sur les baux d'habitation qui ne permet plus de faire face aux actuels problèmes de pénurie affectant le logement locatif.

Les mesures fiscales prévues par la loi du 30 juillet 2002 destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, et notamment l'abattement appelé crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement et de transcription, l'application directe du taux superréduit de TVA de 3% aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt d'un logement affecté à des fins d'habitation principale, la diminution de taxes de réalisation de plus-values lors de la vente de terrains ou d'immeuble à 1/4 du taux d'imposition global jusqu'à la fin de l'année 2004, ainsi que l'augmentation du taux d'amortissement accéléré de 4 à 6% sur les immeubles locatifs en propriété privée, sont d'ailleurs autant de mesures qui, ensemble avec les nouvelles dispositions du projet de loi sous

avis, influenceront certainement l'investissement locatif de manière positive à court et à long terme. *La Chambre de Commerce voudrait toutefois souligner à cet endroit l'importance d'une politique de logement qui agit tant sur l'offre que sur la demande de logements.* Si les subventions du logement ont en effet fort augmenté au cours des dernières années, ces mesures ne sauraient être pleinement efficaces que si les mesures pour inciter une augmentation de l'offre de logements sont suffisamment efficaces pour équilibrer l'offre et la demande de logements. A défaut, les subventions ne feront que gonfler la demande de logements et ne bénéficieront, en fin de compte, qu'aux propriétaires de terrains et aux rentiers à travers des hausses de prix effrénées.

C'est notamment par l'introduction de nouveaux critères de détermination des loyers que le projet de loi entend encourager l'investissement dans le logement locatif. Les auteurs entendent en ce sens abandonner le système actuel de la détermination du prix des loyers qui distingue entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux construits après cette date afin d'assurer aux propriétaires de logements anciens comme aux propriétaires de logements neufs, un rendement équitable en fonction du capital investi dans l'immeuble, réévalué sur base de l'évolution du coût de la construction et de la dévaluation monétaire.

L'article 1er de la loi modifiée du 15 février 1955 détermine les loyers des logements construits avant le 10 septembre 1944 sur une base forfaitaire, peu réaliste qui est sans aucun rapport avec les prix actuels du marché et qui a par conséquent un effet inhibitif sur l'investissement locatif. La Chambre de Commerce ne peut par conséquent qu'approuver l'abrogation de ce système dualiste de fixation des loyers qui était appelé à constituer une solution à la situation de pénurie de logements qui existait au Luxembourg après la deuxième guerre mondiale.

Les auteurs entendent maintenir le système de détermination des loyers des immeubles loués à titre d'habitation construits après le 10 septembre 1944 qu'ils visent toutefois à étendre à toutes les habitations et cela quelle que soit la date de leur construction.

Le projet de loi prévoit ainsi que les loyers des logements à usage d'habitation, mis à part les loyers des logements des habitations de luxe, ne pourront rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant 5% du capital investi dans le logement.

La Chambre de Commerce estime toutefois qu'afin de réellement encourager l'investissement locatif, il faudra augmenter le taux de rendement du capital investi au-delà de 5%. Contrairement à d'autres investissements de nature financière, l'investissement locatif présente en effet le désavantage de ne pas pouvoir être liquidé facilement et d'être par ailleurs susceptible de constituer une source d'ennuis de toutes sortes pour le propriétaire de la construction louée. L'avis du Conseil Economique et Social de 1999 relatif aux problèmes liés au logement observe en effet que les investisseurs potentiels préfèrent l'investissement financier au détriment de l'investissement immobilier. Les raisons seraient liées à l'imposition des investissements et des revenus immobiliers, au cadre réglementaire fixé par l'actuelle loi sur les baux à loyers et aux facilités liées à la gestion et à la cession des produits financiers par rapport au coût et aux problèmes liés à la gestion d'un logement locatif.

Le projet de loi maintient par ailleurs le principe de libre fixation des loyers des logements de luxe mais abandonne toutefois les critères de détermination des logements de luxe actuellement en vigueur. La loi modifiée du 15 février 1955 définit en effet les logements de luxe comme *les maisons de maître, les villas, et les appartements avec confort moderne, qui comprennent en dehors des mansardes et des dépendances habituelles, au moins 7 pièces, s'ils sont occupés par un seul ménage.*

Les auteurs sont d'avis que le nombre de pièces d'un logement n'est plus une caractéristique déterminante d'un logement de luxe et que la notion de confort moderne est par ailleurs une notion évolutive et subjective qui est source d'insécurité juridique. La Chambre de Commerce partage cet avis et adhère entièrement à l'abandon des actuels critères de détermination des habitations de luxe.

Les auteurs du projet de loi proposent deux critères distincts de détermination des logements de luxe:

1. Les logements dont le *loyer mensuel* est supérieur à 269 euros, valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au premier janvier 1948.
2. Les logements dont le *capital qui est investi par m²* est soit supérieur à 618 euros par m² de surface utile d'habitation, valeur au nombre cent de l'indice des prix à la construction en 1970, lorsque le logement concerné fait partie d'une copropriété, soit est supérieur à 450 euros par m² de surface utile d'habitation, valeur au nombre cent de l'indice des prix à la construction en 1970, si le logement en question est une maison unifamiliale.

La Chambre de Commerce approuve ces critères de détermination des logements de luxe qui ont le mérite d'être des critères d'application objectifs. Elle se rallie toutefois à l'avis de la Chambre des Métiers qui a remarqué que le premier critère de détermination des logements de luxe, qui est fondé sur le loyer mensuel payé, ne tient pas compte de la surface louée et elle suggère à ce titre de remplacer le seuil du loyer mensuel payé par un seuil qui est fonction du loyer par m² de surface d'habitation.

Le nouveau projet de loi a finalement pour objet de modifier et de compléter les dispositions concernant le *bail commercial*, dispositions qu'il entend insérer dans le titre VIII, chapitre II du code civil qui traite du louage des choses. Si la majeure partie des dispositions concernant le bail commercial est contenue dans le code civil, les dispositions sur le sursis commercial sont toutefois réglementées à part, dans l'actuelle loi modifiée sur les baux d'habitation du 14 février 1955. La Chambre de Commerce ne peut par conséquent qu'approuver l'insertion dans le code civil des dispositions concernant le sursis commercial, insertion qui aura pour effet de rassembler en un texte unique les dispositions concernant le bail commercial et qui aura donc pour effet de faciliter l'accès et la lisibilité de ces dispositions légales.

Le projet de loi sous avis entend par ailleurs limiter le maintien du contrat de bail dans l'hypothèse du décès du preneur d'un local commercial, professionnel, artisanal ou à ferme. Il soumet en effet la transmission du contrat de bail en raison de la mort du preneur aux conditions que l'exploitation commerciale, artisanale, professionnelle ou agricole soit continuée et que le repreneur ait un lien de famille jusqu'au cinquième degré inclus avec le défunt, ou qu'il ait été associé à l'exploitation du locataire défunt. La Chambre de Commerce ne saurait en aucun cas approuver ces limitations qui risquent de porter atteinte à la valeur du fonds de commerce qui a été exploité en nom propre par le défunt commerçant, lorsque les conditions énumérées ci-avant ne sont pas remplies. Cette disposition empêchera en effet une personne qui a été instituée légataire universel ou à titre universel du défunt et qui est sans lien de parenté avec ce dernier ou qui n'a jamais été associée à l'exploitation commerciale du défunt, de succéder le défunt locataire et de devenir en ses lieux et place créancier et débiteur des obligations nées du contrat de bail commercial. Cette disposition risque du reste de mettre également en péril les emplois des personnes engagées par le défunt locataire.

La Chambre de Commerce voudrait à ce titre attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur l'article 1742 du code civil qui dispose expressément que le bail ne prend ni fin par la mort du bailleur, ni par celle du preneur et qu'il continuera avec les héritiers de l'un et de l'autre. Le contrat de bail pourra d'ailleurs écarter cette disposition qui n'est pas d'ordre public.

La Chambre de Commerce ne pourra en aucun cas approuver cette disposition dont elle ne comprend d'ailleurs pas l'intérêt concret; les auteurs du projet de loi n'ayant pas expliqué la raison d'être de cette disposition dans le commentaire des articles du projet de loi.

Elle constate d'autre part avec regret que les auteurs n'ont pas modifié ou complété la législation relative au bail commercial par des dispositions qui protégeraient davantage les intérêts du locataire commercial dans l'hypothèse d'une augmentation de loyer ainsi qu'en matière de résiliation du bail.

L'ensemble des dispositions du projet de loi sous avis fait l'objet d'une analyse plus détaillée dans le commentaire des articles.

*

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Les articles 1 et 2 n'appellent pas d'observations particulières.

Concernant l'article 3

Cet article détermine le mode de fixation des loyers.

L'article 3 paragraphe 1 prévoit que la location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant 5% du capital investi dans le logement. La Chambre de Commerce réitère à ce titre les remarques qu'elle a faites dans ses observations générales et qui concernent plus précisément la nécessité d'augmenter le taux de rendement du capital investi au-delà de 5% afin de rendre l'investissement locatif plus attrayant par rapport à d'autres investissements de nature financière.

Le principe de fixation des loyers en fonction du capital investi est par ailleurs maintenu. L'article 3 paragraphe 2 sous avis entend néanmoins préciser la notion de capital investi. L'actuel article 2 para-

graphe c) précité qui a été à l'origine de maints problèmes d'interprétation dispose en effet de manière très sommaire 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*. La Chambre de Commerce approuve ces précisions, mais se joint toutefois à l'avis de la Chambre de Métiers qui propose d'intégrer les explications du commentaire des articles concernant les frais et les coûts dont il faut tenir compte pour la détermination du capital engagé dans la construction dans le corps de l'article 3 paragraphe 2. Les auteurs précisent en effet à cet endroit qu'il y a lieu de tenir compte pour la détermination du capital investi de tous les frais et coûts générés par la construction de l'immeuble comme par exemple les frais d'architecture, de promoteur, d'entrepreneur ou de notaire ainsi que les frais occasionnés par le prêt contracté auprès d'un institut bancaire en vue de la construction de l'immeuble.

L'article 3 paragraphe 2 précise du reste que le capital engagé dans le fonds est celui fixé au jour de l'acquisition. Comme il peut toutefois s'avérer difficile de déterminer le prix payé au jour de l'acquisition du terrain, notamment lorsque le terrain a été acquis à une date lointaine, les auteurs prévoient la possibilité de fixer le coût du terrain forfaitairement à 20% du capital investi dans la construction et s'il y a lieu dans les travaux d'amélioration. La Chambre de Commerce relève à cet égard que la détermination du capital investi dans la construction pourra se révéler tout aussi difficile. Elle doute par ailleurs que la fixation du coût du fonds à 20% du capital investi soit la manière la plus appropriée pour déterminer le prix du terrain. Le coût de deux terrains identiques déterminés forfaitairement à 20% du capital investi pourra ainsi varier fortement suivant l'importance du capital investi dans la construction. La Chambre de Commerce accueille dès lors d'autant plus favorablement la faculté que le projet de loi réserve aux parties de recourir à l'avis d'un expert assermenté en bâtiment afin que ce dernier évalue le capital investi dans le logement, si les parties ne disposent plus des pièces documentant la réalité du capital investi et qu'il y ait désaccord entre les parties.

L'article 3 paragraphe 3 reprend une méthode de réévaluation du capital investi qui existe dans la loi actuelle et qui consiste à réévaluer le capital investi à la date de la conclusion du contrat de bail ou au jour de l'adaptation des loyers par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102 alinéa 6 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. Le tableau des coefficients de réévaluation des loyers est actualisé tous les 2 ans dans le cadre de la loi budgétaire.

La Chambre de Commerce relève à ce titre que le paragraphe 6 de l'article 3 sous avis dispose que le loyer ne pourra faire l'objet d'une adaptation que tous les 2 ans. Elle approuve la réactualisation biennale des coefficients de réévaluation qui coïncidera plus facilement avec le terme de réadaptation des loyers prévu à l'article 3 paragraphe 6 précité.

L'article 3 paragraphe 4 du projet de loi prévoit un *système de décote* qui tient compte de la moins-value du logement loué en fonction de l'âge de la construction et dispose que *si la construction remonte à 15 ans ou plus, le capital investi, réévalué déterminé d'après les modalités légales, est diminué de 2% par période consécutive de deux années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement*. La Chambre de Commerce estime à cet égard que la décote ne saurait affecter que le seul capital investi dans la *construction* et non le capital investi dans le terrain sur lequel la construction est sise qui devra échapper à cette adaptation du capital investi en fonction de l'âge de la construction louée.

Concernant l'article 4

L'article 4 n'appelle pas d'observation.

Concernant l'article 5

L'article 5 du projet de loi concerne la garantie locative. Il dispose à ce titre que *la conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer, mais qu'il est toutefois permis aux parties de convenir d'une garantie locative, qui ne pourra dépasser trois mois de loyer, pour garantir le paiement du loyer ou des autres obligations découlant du contrat de bail*.

La loi actuelle comporte une disposition analogue. L'article 5 sous avis tente toutefois de modifier quelque peu les termes de la disposition actuellement en vigueur. Le terme de forfait est ainsi remplacé par les termes de garantie locative. L'article 5 sous avis dispose par ailleurs que la garantie locative aura pour objet de garantir le paiement du loyer ou *des autres obligations découlant du contrat de bail*. La loi

actuelle prévoit toutefois de manière plus concise et claire que le forfait aura pour objet de garantir le paiement des loyers ou les dégradations éventuelles des lieux loués. La Chambre de Commerce relève que ces termes correspondent parfaitement aux obligations dont le locataire est tenu conformément à l'article 1728 du code civil, à savoir l'usage de la chose en bon père de famille et suivant la destination qui lui a été donnée ... et le paiement du bail aux termes convenus. Elle estime dès lors qu'il y a lieu de maintenir les termes de la loi actuelle qui se réfèrent précisément aux obligations dont le locataire est tenu conformément à l'article 1728 du code civil.

La Chambre de Commerce accueille par ailleurs très favorablement l'indication dans le projet de loi que *le bailleur ne peut refuser, même après la conclusion du contrat de bail, une garantie locative sous forme de garantie bancaire*. Elle estime toutefois qu'il faut biffer les termes *même après la conclusion du contrat de bail* qui lui paraissent superfétatoires. Elle est d'ailleurs d'avis que les garanties locatives devront obligatoirement prendre la forme d'une garantie bancaire.

La Chambre de Commerce a finalement constaté que les auteurs ont omis de préciser qu'un constat contradictoire et écrit des lieux devra être fait avant l'entrée dans les lieux, lorsque le versement d'une garantie locative est stipulée dans le contrat de bail. La Chambre de Commerce estime qu'il faut impérativement reprendre cette disposition de l'actuel article 4 de la loi modifiée du 15 février 1955.

L'article 5 du projet de loi n'appelle pour le reste pas d'observations.

Concernant l'article 6

La Chambre de Commerce réitère à cet égard toutes les remarques qu'elle a faites dans ses observations générales.

Concernant les articles 7 à 11

Ces articles qui ont pour objet la réorganisation des commissions de loyers ne donnent pas lieu à des observations.

Concernant l'article 12

L'article 12 paragraphe 1 n'appelle pas d'observations.

L'article 12 paragraphe 2 a trait à la prorogation du bail d'habitation qui vient à cesser pour n'importe quelle cause. Les conditions de prorogations du contrat de bail sont celles de l'actuel article 14 de la loi sur les baux d'habitations. Le besoin d'occupation personnelle qui peut être invoqué par le bailleur afin de faire échec à la prorogation du contrat de bail en faveur de son locataire est toutefois étendu aux personnes ayant des liens familiaux avec le bailleur jusqu'au troisième degré inclus.

L'article 14 précité de la loi actuellement en vigueur prévoit par contre que le besoin d'occupation personnelle ne peut jouer qu'en faveur du bailleur lui-même et en faveur de ses descendants. Les autres membres de la famille du bailleur jusqu'au troisième degré inclus devront sous l'empire de la loi actuelle habiter le logement; une occupation étant considérée comme insuffisante pour faire échec à la prorogation du bail. La Chambre de Commerce accueille très favorablement cette extension qui représente un assouplissement au niveau des contraintes du bailleur.

L'article 12 paragraphe 3 reprend une proposition du Conseil Economique et Social. Cette disposition prévoit un délai de préavis de 6 mois dans l'hypothèse où le bailleur déclare avoir besoin des lieux loués pour les occuper lui-même de manière effective ou pour les faire occuper de manière effective par un membre de sa famille jusqu'au troisième degré inclusivement. Le délai de résiliation pourra en plus être prolongé jusqu'à une durée maximale de 12 mois sur requête adressée au juge de paix, dans les trois mois de l'avis de réception du courrier recommandé.

La lettre de résiliation devra être écrite et motivée et reprendre sous peine de nullité tout le texte du troisième paragraphe de l'article 12 sous avis.

Le délai de résiliation ne sera par ailleurs prolongé que dans trois hypothèses:

1. Le demandeur est en train de construire ou de transformer un logement lui appartenant.
2. Il a loué un logement en construction ou en transformation.
3. Il fait preuve de démarches utiles et étendues en vue de la recherche d'un nouveau logement.

Lorsque le juge accueille favorablement la demande de prolongation du délai de résiliation du contrat de bail, le locataire ne sera plus recevable de demander le sursis de l'exécution de la décision le condamnant au déguerpissement.

La Chambre de Commerce tient à relever que la proposition du Conseil Economique et Social a le mérite d'être claire et précise.

Les paragraphes 4 et 5 n'appellent pas d'observations.

Concernant l'article 13

Cet article n'appelle pas d'observations.

Concernant l'article 14

L'article 14 sous avis reprend en gros les dispositions de l'article 16 de la loi sur les baux d'habitation actuellement en vigueur et dispose que *sauf événement imprévisible, l'ancien locataire a droit à des dommages-intérêts si, dans les trois mois qui suivent son départ, les lieux ne sont pas occupés aux fins invoquées comme motif de la résiliation du bail soit dans l'acte de résiliation du bail, soit dans l'acte de dénonciation du bail, soit dans la requête introductive d'instance, soit dans le jugement.*

La Chambre de Commerce constate que les auteurs du projet de loi ont suivi la proposition du Conseil Economique et Social concernant la nécessité de prévoir un délai d'occupation des lieux qui est raisonnable et qui tient compte des éventuels travaux de rénovation. La loi actuelle ne réserve au bailleur qu'un délai d'un mois pour occuper les lieux. Elle ne suspend par ailleurs pas ce délai pendant les travaux de rénovation et de transformation lorsque ces travaux sont entrepris de manière effective et soutenue.

La Chambre de Commerce approuve ces modifications qui donnent des garanties supplémentaires au bailleur.

Concernant l'article 15

L'article 15 sous avis reprend la réglementation du droit de préemption du locataire dont le bail court depuis 18 ans au moins.

Les auteurs n'entendent toutefois faire jouer le droit de préemption que dans l'hypothèse où le locataire aura loué tout l'immeuble ou aura loué un appartement qui est placé sous le régime de la copropriété.

Le texte de l'article semble contenir une erreur. Il ressort en effet du commentaire des articles que le droit de préemption ne saura jouer que s'il s'exerce sur un appartement isolé qui se trouve dans un immeuble en copropriété indivise. Ce n'est donc pas l'appartement qui doit être placé sous le régime de la copropriété pour donner droit à l'application du droit de préemption, mais l'immeuble dont l'appartement fait partie.

L'article 15 ne donne pas lieu à d'autres observations.

Concernant l'article 16

L'article 16 du projet de loi sous avis maintient la possibilité du surseoir à l'exécution des décisions de condamnation au déguerpissement. Si la durée du sursis demeure inchangée, les conditions de l'octroi du sursis seront toutefois appréciées de manière plus sévère. Le texte proposé dispose en effet à cet égard que la partie condamnée devra prouver *avoir effectué des démarches utiles étendues pour trouver un nouveau logement*, condition qui n'est pas prévue dans le texte actuel.

La Chambre de Commerce se demande toutefois comment la personne condamnée à déguerpir rapportera concrètement cette preuve.

Afin d'éviter l'exercice par la personne condamnée au déguerpissement de voies de recours abusives et dilatoires, les auteurs prévoient l'irrecevabilité de la demande de sursis, lorsque après une première condamnation en déguerpissement, l'appel de la partie condamnée à déguerpir est déclaré irrecevable ou nul ou si le déguerpissement est confirmé en instance d'appel. Dans ce même ordre d'idées les auteurs prévoient enfin que *toute demande en sursis devra être déclarée irrecevable s'il s'est écoulé un délai supérieur à un an entre le jour de l'introduction de la procédure judiciaire et l'expiration du délai de déguerpissement fixé dans le jugement prononçant la condamnation ou dans l'ordonnance accordant le précédent sursis.*

La Chambre de Commerce ne peut qu'approuver ces dispositions qui ont pour but de protéger le bailleur contre des procédures judiciaires dont l'unique but est le maintien de l'occupant le plus longtemps possible dans les lieux loués.

Le dernier alinéa de l'article 16 sous avis prévoit enfin une dérogation à la procédure de sursis dans l'hypothèse de la vente d'un logement loué. La Chambre de Commerce tient à relever que ledit texte n'est que très difficilement compréhensible. La Chambre de Commerce propose de remplacer ledit texte du projet de loi par un texte plus explicatif qui correspondrait au commentaire des articles.

Elle est finalement d'avis qu'il conviendrait pour des raisons de bonne lisibilité du texte de loi en question, de diviser l'article 16 en plusieurs articles suivant les différentes questions de droit y traitées.

Le projet de loi n'appelle pour le reste pas de remarques particulières.

Concernant les dispositions du projet de loi qui ont trait au bail commercial la Chambre de Commerce réitère les remarques qu'elle a faites à ce sujet dans les observations générales du présent avis.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte des remarques formulées dans le présent avis.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5216/08

N° 5216⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**sur le bail à usage d'habitation principale**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(25.10.2005)

Par dépêche du 7 octobre 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit aux délibérations du Conseil d'Etat le projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale, élaboré par le ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Les avis des chambres professionnelles ont été communiqués au Conseil d'Etat dans l'ordre suivant:

- l'avis de la Chambre des employés privés du 3 décembre 2003, par dépêche du 22 décembre 2003;
- l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 27 janvier 2004, par dépêche du 4 février 2004;
- l'avis de la Chambre de travail du 13 février 2004, par dépêche du 24 février 2004;
- l'avis de la Chambre des métiers du 22 mars 2004, par dépêche du 31 mars 2004;
- l'avis de la Chambre de commerce du 22 juillet 2004, par dépêche du 14 septembre 2004.

Par dépêche du 15 octobre 2004, le Conseil d'Etat a obtenu communication de l'avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs du 31 octobre 2003, de l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 26 janvier 2004 et de l'avis de l'Entente des gestionnaires des centres d'accueil a.s.b.l. du 10 juin 2004.

Par dépêche du 25 avril 2005, le Conseil d'Etat s'est en outre vu communiquer les avis du Parquet général, du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et des juges de paix siégeant en matière de bail à loyer.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les auteurs du projet de loi sous avis se sont donné la peine de dresser un relevé historique de la législation en matière de „contrat de louage“, tel que défini et déterminé dans le Code civil sous les articles 1708 à 1831. Il s'avère que la détermination du prix du louage en question, donc du loyer, n'est nullement prévue dans le Code civil, mais n'a été réglementée qu'au courant du 20^{ème} siècle, par des textes qualifiés „de circonstance“ en raison des catastrophes respectivement de la situation économique difficile provoquées par les deux guerres mondiales de 1914-1918 et de 1940-1945. Ces cataclysmes ont entraîné des répercussions graves sur la situation des logements, en raison des destructions immobilières et des problèmes évidents dus aux reconstructions, coûteuses et lentes. En plus, et ce surtout au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, l'initiative privée fut momentanément freinée en raison de la situation économique difficile, tant dans notre pays que dans nos pays limitrophes, qui furent les principales victimes des vellétés guerrières.

Comme le Luxembourg avait à affronter une pénurie de logements, un effort de solidarité nationale était requis pour éviter une situation de détresse. Les législations qui ont suivi les guerres, en 1918 et surtout au-delà de 1945, étaient donc à ce moment non seulement compréhensibles, mais d'une utilité évidente.

Il s'agissait d'organiser le contrat de louage tel que prévu par le Code civil, alors qu'à défaut de réglementation spécifique, la fixation du loyer se faisait d'après la libre volonté des parties contractantes. En cas de pénurie, le législateur doit intervenir afin de protéger les intérêts de la partie qualifiée la plus faible, en l'occurrence le locataire. Le total des logements disponibles doit être réparti non pas en vertu des capacités financières éventuellement existantes auprès de certains locataires, mais en vertu des besoins réellement existants.

En temps de crise, des mesures exceptionnelles s'imposent, et sont acceptées par les administrés.

La loi du 14 février 1955 était devenue d'une nécessité absolue, mais était conçue, en raison de ses imperfections, comme devant rester strictement temporaire.

Ce fut la première loi qui fixait le loyer en référence à la valeur locative d'un immeuble. Cette valeur fut fixée impérativement pour les immeubles construits après le 10 septembre 1944 en fonction du capital investi par le constructeur, auquel on appliquait un taux de référence multiplicateur. Le caractère problématique du texte apparut très vite, d'où le régime temporaire reconnu au régime légal nouvellement institué: le capital investi était fixé dès le départ et fut figé une fois pour toutes. Aucune modification ne fut prévue, ni dans le temps, ni eu égard à la situation géographique de l'immeuble, de sorte que la valeur locative n'était à la longue plus réellement répercutée sur le loyer légal.

Le régime temporaire fut cependant maintenu, vu que la matière du bail à loyer était d'une répercussion politique telle que les différents gouvernements qui se sont succédé au courant des années 60 et 70 n'ont pas osé y toucher.

La loi du 27 août 1987 ne constitue à cet égard qu'une adaptation de la législation existante: le principe et la structure de la loi de 1955 ont été maintenus, même si, pour les logements locatifs d'avant-guerre, les loyers par pièce ont été adaptés par triplement des montants initiaux, et si, pour les logements locatifs construits après la Libération, une adaptation dans le temps du capital investi, par le biais de coefficients de réévaluation arrêtés par l'article 102, alinéa 6 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, a été introduite. Sur ce dernier point, le législateur de 1987 a tenu compte, du moins en partie, des critiques concernant l'immuabilité de la base de calcul du loyer (capital investi).

Il reste que la législation existante en matière de bail à loyer n'a cessé de susciter des critiques (abstraction faite de l'impression largement partagée dans le public que la loi est souvent restée inappliquée et inapplicable, ainsi que le soulignent les auteurs du projet de loi sous avis):

- les locataires reprochent à l'actuel système de ne pas avoir permis de freiner la hausse des loyers et de ne pas avoir résolu le problème de la pénurie de logements;
- les propriétaires-bailleurs dénoncent essentiellement les dispositions légales jugées trop unilatérales, notamment en matière de résiliation. La détermination légale du loyer empêcherait une adaptation du loyer aux conditions du marché et découragerait l'investissement de fonds privés dans la pierre.

Le Conseil d'Etat estime que la réglementation, par la loi, de la matière du bail à loyer, et en particulier de la fixation du loyer, ne constitue pas un moyen apte à résoudre le problème de la pénurie de logements.

Ainsi que le relèvent les auteurs, les investisseurs privés recherchent avant tout un rendement maximal: il serait donc illusoire de croire que les investisseurs privés pourraient se substituer aux pouvoirs publics en matière de politique sociale, en l'occurrence de logement social.

Ce qui est au cœur du problème de la pénurie de logements, c'est l'absence, entre le marché locatif à prix élevés et le marché du logement social (même si dans ce domaine des efforts semblent devoir être mis en œuvre pour développer encore ce marché), d'un parc immobilier locatif qui soit susceptible de satisfaire la demande de locataires à revenus moyens. La fixation du loyer par le législateur ne semble pas au Conseil d'Etat constituer une voie pour sortir de la situation de pénurie de logements locatifs à prix abordables.

Le Conseil d'Etat de relever dans ce contexte les initiatives développées en France (loi Besson, loi De Robien). En partant de certaines prémisses, qui existent pour partie également au Luxembourg (taux de crédit bas, grande demande sur le marché locatif), le législateur français a opté pour des incitations fiscales (par exemple au niveau de l'amortissement, le législateur français allant plus loin, du moins dans un premier temps, que le législateur luxembourgeois en adoptant la loi du 30 juillet 2002) à l'effet de doper la rentabilité de l'investissement immobilier. Le législateur français impose certes également aux propriétaires-

baillleurs un plafond pour le loyer. Cette limitation du revenu locatif est cependant compensée par d'autres avantages, permettant ainsi d'accroître la rentabilité du placement immobilier. A signaler l'existence de systèmes complémentaires associant mandat de gestion, assurance couvrant les impayés et le risque d'occupation du logement, service d'assistance juridique, voire même une garantie contre les moins-values, qui augmentent encore, outre les incitations fiscales, l'attrait de ces formules.

Si de telles initiatives étaient également développées au Luxembourg, une des craintes manifestées par les auteurs du projet de loi à l'encontre d'une libéralisation des loyers (à savoir que le nombre restreint de terrains à construire potentiels soit utilisé majoritairement pour la construction de logements locatifs à prix élevés) disparaîtrait, ou du moins serait largement amoindrie.

Une refonte en profondeur de la loi modifiée de 1955 ne fait de sens que si elle est de nature à encourager l'investissement dans le logement locatif. Il doit s'agir avant tout de l'investissement dans les logements locatifs à des prix abordables. La discussion sur la redéfinition de la notion de logements de luxe ne contribuera en rien au développement d'un parc immobilier locatif à loyers abordables: qu'un logement locatif soit susceptible ou non de rencontrer les exigences du nouvel article 6 ne change rien au fait que le loyer, dans un cas comme dans l'autre, ne sera pas un loyer adapté aux ressources financières de locataires à revenus moyens (notamment s'il s'agit de logements locatifs neufs).

Le Conseil d'Etat considère que dans l'optique du développement d'un parc immobilier locatif intermédiaire entre la location haut de gamme et le logement social, la nouvelle loi en projet restera très loin en deçà des attentes de ses auteurs. Il faudrait se rendre à l'évidence que la réglementation de la matière du bail à loyer n'est plus, à elle seule, un outil de politique du logement. Le logement est un domaine complexe qui ne touche pas seulement aux politiques spécifiques de l'habitat, mais interfère avec celles de l'urbanisme, des transports, du travail, de l'éducation, de l'action sociale, etc. D'ailleurs, le Gouvernement lui-même a souligné dans l'accord de coalition de 2004, annexé à la déclaration du Premier Ministre du 4 août 2004 portant sur le programme gouvernemental, que „la politique du logement sera conduite de manière transversale, touchant des éléments de politique intérieure et d'urbanisme, tout en s'insérant dans la politique générale d'aménagement du territoire. Elle sera menée par le Gouvernement en collaboration avec les communes, qui disposent de compétences importantes dans le domaine de la construction immobilière ainsi que dans celui de la fiscalité foncière. ... Le programme d'action national en matière de logement visera principalement une augmentation de l'offre de logements, conduisant à une maîtrise des prix du marché immobilier. L'endiguement des prix constitue le défi le plus important de la politique du logement. ...“.

Il convient dès lors de s'interroger s'il convient vraiment de demeurer encore et toujours dans un système dont il y a tout lieu de croire qu'il n'est pas apte à constituer une véritable solution aux problèmes actuels du marché locatif. Le Conseil d'Etat estime qu'il est impérieux de développer également toute une panoplie de mesures (amortissement, incitations fiscales ou autres) accompagnant la réforme du bail à loyer afin d'atteindre le but recherché, à savoir la création d'un plus large créneau de logements locatifs à loyers abordables. Une telle démarche permettrait d'abandonner le système légal de fixation des loyers et de préparer la transition d'un régime de fixation légale des loyers, qui perdure depuis plus de 50 ans, vers un régime de fixation libre des loyers.

Cette approche globale, tout en promouvant l'investissement dans des logements locatifs à prix abordables, présente en outre l'avantage de ne pas soulever un autre problème lié à la fixation libre des loyers et auquel se réfèrent les auteurs du projet de loi sous examen: la hausse effrénée du coût de la location. Le Conseil d'Etat n'exclut cependant pas cette hypothèse mais estime qu'une telle hausse ne saurait être que passagère. En effet, d'éventuelles velléités des propriétaires-baillleurs d'optimiser à outrance le rendement de leur investissement immobilier après la libéralisation des loyers se heurteront certainement aux capacités financières des locataires, ces capacités restant par ailleurs identiques sous l'empire de l'actuelle législation que sous celui de la législation future. Les locataires, il est vrai, ne pourront pas assumer une location plus élevée, si par ailleurs le loyer actuellement payé constitue déjà le maximum qu'ils peuvent se permettre. Aussi les propriétaires-baillleurs ne seront-ils plus en somme libres de fixer le loyer à leur seule guise, à moins d'accepter une période d'inoccupation plus ou moins prolongée des logements.

Dans un autre ordre d'idées, la limitation du droit de disposer de sa propriété, et plus particulièrement du droit de résilier le bail dans le chef du bailleur, mérite également réflexion. S'il n'y a pas lieu de perdre de vue que le droit au logement est reconnu comme un droit fondamental qui permet d'apporter des limitations au droit de propriété, il appartient au législateur de trouver un juste équilibre entre les deux droits fondamentaux et d'aménager l'exercice de ces deux droits.

C'est donc sous réserve des observations générales qui précèdent que le Conseil d'Etat aborde l'examen du texte du projet sous avis. Il signale qu'il n'examinera pas au stade actuel de manière plus approfondie les articles 3, 4, 5, paragraphe 5, et 6 à 11. Il ne se soustraira toutefois pas à un examen ultérieur de ces textes si la Chambre des députés décidait de ne pas suivre le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat donne par ailleurs d'ores et déjà à considérer que les textes sous avis devront nécessairement être soumis à un réexamen approfondi alors que leur application pratique sera manifestement très complexe et risquera de mener à une bureaucratisation à outrance. A la limite, et si la Chambre des députés ne suivait pas l'optique du Conseil d'Etat, celui-ci est à se demander s'il ne serait pas même préférable de maintenir le système actuel, si imparfait soit-il.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Paragraphes 1er et 2

Les auteurs du projet de loi indiquent que la loi aurait vocation à s'appliquer aux logements à „usage d'habitation principale“, sans pour autant définir la notion même d'habitation principale. Dans l'optique du projet sous avis, l'application de la loi dépendrait de l'usage que ferait le locataire du logement, donc d'une circonstance purement factuelle, ce qui ne saurait être admis, ceci d'autant plus que la notion d'habitation principale, jusqu'alors inconnue n'est, comme indiqué, pas définie. Un contentieux important risque d'en devenir la conséquence pour déterminer l'application de la loi, ce qui pourrait être évité si les dispositions concernant la fixation du loyer étaient abandonnées comme proposé par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat propose de renoncer aux paragraphes 1er et 2, et par conséquent à la numérotation du dernier alinéa en paragraphe 3. Il estime que le champ d'application tel qu'il découle de la loi en vigueur est à maintenir. Si des restrictions dudit champ d'application étaient envisagées, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'il conviendrait de procéder par voie d'exclusion, plutôt que par l'introduction de nouvelles notions aux contours non définis.

Paragraphe 3

Le Conseil d'Etat propose de rayer au premier tiret les „parties d'immeubles“, alors qu'elles sont englobées dans les „immeubles“. Il est proposé d'étendre les immeubles auxquels la loi ne s'applique pas, comme suit: „immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale“. Il y a lieu d'en supprimer les immeubles affectés à un service public, alors que cette notion n'est pas suffisamment définie et se trouve certainement englobée dans la notion d'immeubles affectés à un usage administratif.

Le troisième tiret est à modifier comme suit: „aux locaux ne formant pas l'accessoire du logement“.

Au sixième tiret, il convient de lire „... dans des structures d'hébergement spéciales ...“.

Le dernier alinéa de ce paragraphe n'aura plus qu'à retenir les articles 5, paragraphe 5 et 15, alors que le Conseil d'Etat proposera la suppression des autres articles prévus par les auteurs du projet.

Article 2

Le Conseil d'Etat estime qu'à l'heure actuelle une interdiction légale de toute cession de bail, sauf convention expresse contraire, n'est plus indiquée.

Le fil conducteur des idées proposées par le Conseil d'Etat consiste à relaisser aux parties pour autant que faire se peut la liberté contractuelle, et de limiter les interdits aux protections de la partie qualifiée la plus faible. La cession du bail devrait donc en application de ce principe subsister, sauf la faculté de pouvoir l'interdire par une stipulation contractuelle expresse, comme le prévoit d'ailleurs l'article 1717 du Code civil.

Articles 3 et 4

Compte tenu des observations à l'endroit des considérations générales relatives à la fixation des loyers, les articles 3 et 4 sont à supprimer. Les articles subséquents seront à renuméroter en conséquence.

*Article 5 (3 selon le Conseil d'Etat)**Paragraphe 1er*

Sans observation.

Paragraphe 2

Le Conseil d'Etat propose la suppression du bout de phrase „même après la conclusion du bail,“ qui ne donne pas de sens, car soit le principe est prévu dans le bail, soit il ne l'est pas. Il suffit de dire que le propriétaire ne peut pas refuser la garantie bancaire.

Paragraphe 3

Le Conseil d'Etat propose de modifier le dernier alinéa de ce paragraphe et de ne prévoir la communication du règlement de copropriété que si le contrat de bail y fait référence.

Paragraphe 4

Le Conseil d'Etat propose de supprimer ce paragraphe, alors que les charges sont à régler par acomptes mensuels suivis d'un décompte annuel. Le système par forfait risque d'être arbitraire et ne pourrait être soumis à un contrôle par le locataire.

Paragraphe 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Le premier alinéa sera à supprimer en raison de la libéralisation de la fixation des loyers proposée par le Conseil d'Etat. Le dernier alinéa sera à insérer à la fin du projet sous avis.

Articles 6 à 11

Les articles 6 à 11 sont à supprimer en raison de la libéralisation des loyers suggérée par le Conseil d'Etat. Les articles subséquents seront à renuméroter en conséquence.

*Article 12 (4 selon le Conseil d'Etat)**Paragraphe 1er*

Sans observation.

Paragraphe 2

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le principe de la prorogation du bail venu à expiration, au cas où les limitations légales des loyers sont abandonnées. Ce n'est que dans cette optique que le propriétaire sera privé d'argument financier pour vouloir procéder à la résiliation du bail.

Les restrictions à la prorogation prévues au paragraphe 2 sont cependant à modifier comme suit:

- ad a) Le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes „par un membre de sa famille“ par ceux mieux adaptés de „par un parent ou allié“.
- ad b) Le Conseil d'Etat propose de rayer ce point, alors que la non-exécution de ses obligations par le locataire n'est pas seulement une cause de non-prorogation du bail, mais même une cause de résiliation d'un bail en cours. Il va de soi qu'un bail en pareille hypothèse ne saurait être prorogé.
- ad c) (b) selon le Conseil d'Etat) Le Conseil d'Etat propose de ne retenir que le principe général que le bail n'est pas prorogé s'il existe d'autres motifs graves et légitimes à établir par le bailleur, et de prévoir que le transfert de propriété peut valoir comme motif grave et légitime.

Le Conseil d'Etat propose d'ajouter comme motif grave et légitime, à invoquer par le propriétaire, le changement d'affectation décidé par le propriétaire. Le propriétaire doit avoir la liberté d'affecter son immeuble à tel but qui lui semble le plus approprié, et mettre par ce motif fin à un contrat venu à échéance sous réserve des dispositions légales et réglementaires régissant les changements d'affectation.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'il y a lieu de faire abstraction du bout de phrase „, à l'exception du contrat portant sur un logement tel que défini à l'article 6,“ en raison de la suppression proposée dudit article 6.

Paragraphe 3

Le Conseil d'Etat estime que la procédure telle qu'envisagée par les auteurs du projet est à supprimer purement et simplement au profit des seules règles figurant aux articles 16 et 18 (8 et 10 selon le

Conseil d'Etat). En effet, la complexité de la procédure est telle qu'en définitive elle ne servira les intérêts ni des propriétaires ni des locataires. Par ailleurs, elle est en contradiction avec l'optique générale du texte sous avis qui vise à supprimer la prorogation automatique du bail.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat se demande quant à l'alinéa 1 quelles pourraient être les pièces afférentes à joindre, le cas échéant, à la lettre de résiliation. Il ne conçoit par ailleurs pas l'utilité de faire figurer, sous peine de nullité, le texte du paragraphe 1er dans toute lettre de résiliation. Il s'interroge encore sur le bien-fondé du bout de phrase „Par dérogation à l'article 1736 du Code civil“, alors que ledit article vise uniquement les baux oraux. Finalement, il marque son étonnement au fait que la décision accordant la prolongation du délai de résiliation vaudra de droit titre exécutoire en vue d'un éventuel déguerpissement.

Paragraphe 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

A l'alinéa 1, la notion de „contrat d'engagement“ est à remplacer par les termes de „contrat de travail“. Pour ce qui est de l'alinéa 2, il y a lieu de supprimer le bout de phrase „à fixer conformément aux dispositions de l'article 3“ en raison de la suppression préconisée de l'article 3 du projet. En cas de contestation quant à la fixation de l'indemnité d'occupation, il appartiendra au juge compétent en la matière de trancher.

Paragraphe 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 5 reprend les dispositions de l'article 15, alinéa 1 de la loi actuelle. Il n'appelle pas d'observation du Conseil d'Etat sauf qu'il conviendrait de le mettre en relation avec les lettres a), b) et c) du paragraphe 2 de l'article 12 sous examen.

Article 13 (5 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat se doit de prime abord de s'interroger sur la signification et la portée de la notion d'„abandon de domicile“ qui n'est pas autrement définie. Il peut toutefois souscrire à l'intention des auteurs du projet de préciser dans le chef de qui le bail sera maintenu en cas de décès du locataire ou d'abandon par lui du domicile. En effet, à défaut d'être expressément visé à l'article 14 de la loi de 1955, le conjoint du locataire ne bénéficie actuellement pas de la protection en cause (cf. jugement du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 17 décembre 1992, rôle No 47797).

Pour ce qui est toutefois du concubin notoire, le Conseil d'Etat donne à considérer que l'article 13 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats accorde expressément au partenaire du locataire défunt une certaine protection. Le Conseil d'Etat part de la prémisse que les auteurs ont précisément visé cette situation, de sorte qu'il ne s'impose plus de prévoir l'introduction d'une protection spécifique pour les partenaires dans le cadre du texte sous examen, à moins de vouloir préciser que la protection joue également en cas d'abandon de domicile.

Le Conseil d'Etat a du mal à cerner la portée du 4ème alinéa de cet article. Il faudrait notamment préciser l'obligation du locataire principal à l'égard du propriétaire. Peut-il résilier son bail? Quel sera en pareille situation le droit du propriétaire tel que prévu par l'alinéa sous avis. La disposition du projet ne cadre par ailleurs pas avec le commentaire qui parle même d'une solidarité entre locataire „originale“ et locataire „secondaire“, solidarité qui n'est cependant pas prévue par le texte légal. Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat préconise de reprendre le texte sur le métier.

Article 14 (6 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat recommande de s'en tenir à des concepts juridiques communément admis au lieu de recourir à de nouvelles notions qui n'ont par ailleurs pas encore été plus amplement explicitées par la jurisprudence. Aussi, à l'alinéa 1, y aurait-il lieu de faire abstraction des termes „sauf événement imprévisible“ au profit de ceux de „sauf cas de force majeure“.

Pour ce qui est de l'alinéa 2, le Conseil d'Etat s'interroge sur la signification de la notion de „travaux ... entrepris de manière ... soutenue“. A défaut de précision, les termes „et soutenue“ sont à supprimer.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'Etat insiste sur sa suppression. En effet, il ne perçoit nullement l'utilité de prévoir que les dommages et intérêts pouvant être prononcés par le juge équivaldront au moins au montant des loyers d'une année en cas de constatation que le motif invoqué pour empêcher la prorogation du bail est fallacieux. Il estime bien plus que la fixation des dommages-inté-

rêts est à laisser à la libre appréciation du juge compétent. Enfin, et en tout état de cause, il doit s'opposer au maintien du terme „fallacieux“. S'il est dans les intentions des auteurs du projet sous examen d'introduire l'idée du dol, il conviendrait de le faire en utilisant les termes juridiques appropriés.

Article 15 (7 selon le Conseil d'Etat)

L'article 15 (7 selon le Conseil d'Etat) règle le droit de préemption du locataire en reproduisant largement les dispositions afférentes de la loi modifiée du 14 février 1955.

En ce qui concerne l'alinéa 1, le Conseil d'Etat ne voit pas quelles autres modalités d'application que celles figurant déjà dans le dispositif de la loi en projet un règlement grand-ducal pourrait venir déterminer. Aussi la dernière phrase de l'alinéa en question est-elle à supprimer.

Aux fins de couvrir tous les cas de figure envisageables et d'éviter toute insécurité juridique en la matière, le Conseil d'Etat recommande de remplacer la dernière phrase de l'alinéa 2 par la disposition suivante:

„Le logement ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par le locataire.“

L'alinéa 3 n'appelle pas d'observation.

Pour ce qui est de l'alinéa 4, le Conseil d'Etat renvoie à son observation à l'endroit de l'alinéa 3 de l'article 14 (6 selon le Conseil d'Etat) et suggère en conséquence de laisser à la libre appréciation du juge le montant des dommages-intérêts à allouer le cas échéant au locataire. Par ailleurs, il préconise de préciser que le locataire ne peut réclamer un dédommagement que du vendeur. L'alinéa sous examen se lira dès lors comme suit:

„En cas de vente du logement à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef du locataire, le locataire lésé peut réclamer des dommages-intérêts au vendeur.“

Article 16 (8 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat ne voit pas pourquoi l'occupant sans droit ni titre devrait pouvoir bénéficier d'un sursis à l'exécution d'une décision le condamnant au déguerpissement. L'alinéa 1 sera dès lors à libeller de la façon suivante:

„Le juge de paix siégeant en matière de bail à loyer peut ordonner, à la requête d'un locataire condamné au déguerpissement, qu'il sera sursis à l'exécution de la décision.“

L'alinéa 2 qui fixe la durée maximale du sursis ainsi que les conditions d'octroi et de prorogation de celui-ci n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Pour ce qui est de l'alinéa 3, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations ci-dessus quant à l'occupant sans droit ni titre, tout en estimant qu'il ne peut pas s'agir pour le juge d'une faculté de fixer le montant de la contrepartie pécuniaire redue par l'ancien locataire en raison de l'occupation provisoire des lieux pendant le sursis, en tenant compte du dommage qui en résulte pour le bailleur, mais bien plus d'une obligation. Par ailleurs, le juge ne pourra fixer que la contrepartie pécuniaire de l'occupation mais non un loyer, puisque dans l'hypothèse visée il n'existe plus de bail entre les parties concernées! Aussi cet alinéa se lira-t-il comme suit:

„Le juge de paix fixe la contrepartie pécuniaire due par la partie condamnée à déguerpir pendant la durée du sursis en raison de son maintien provisoire dans les lieux, en tenant compte du dommage qui en résulte pour le bailleur.“

En ce qui concerne les alinéas 4 à 6, le Conseil d'Etat éprouve certaines difficultés à saisir leur utilité. Il estime qu'il appartient au seul juge de décider au cas par cas si un locataire condamné au déguerpissement mérite un sursis, voire la prorogation d'un sursis. Ceci ne doit pas dégénérer en une règle de droit générale et impersonnelle ayant la prétention de vouloir prévoir tous les cas d'espèce spécifiques qui pourraient se présenter en pratique. Les alinéas 4 à 6 sont en conséquence à supprimer.

Articles 17 et 18 (9 et 10 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 17 et 18 reproduisent les articles 19 et 20 de la loi modifiée du 14 février 1955 précitée. Ils n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 19 (11 selon le Conseil d'Etat)

Les alinéas 1 et 2 constituent la reproduction littérale de l'article 21 de la loi de 1955 et n'appellent pas d'observation.

Pour ce qui est de l'alinéa 3 toutefois, le Conseil d'Etat n'en perçoit pas l'utilité puisqu'il est d'ores et déjà de droit, en vertu de l'article 5, paragraphe 5 du projet de loi sous avis, que les clauses contractuelles visant à rendre inopérantes les protections légales accordées au locataire sont inapplicables. Il donne par ailleurs à considérer que dans l'intérêt des locataires le juge devrait en tout état de cause obligatoirement déclarer inapplicables de telles clauses et non seulement facultativement. Au vu de ces observations, l'alinéa 3 est à supprimer.

Article 20 (12 selon le Conseil d'Etat)

L'article 20 reproduit l'article 22 de la loi de 1955 en y ajoutant un alinéa 4 prévoyant que la demande est recevable même si le contrat de bail à la base de la demande n'a pas été enregistré. Le Conseil d'Etat demande la suppression de cet ajout. En effet, la question de savoir si un bail est enregistré ou non n'a, de l'aveu même des auteurs du projet, aucune incidence sur la recevabilité même de la requête.

Article 21 (13 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend *mutatis mutandis* les dispositions de l'article 23 de la loi de 1955. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 22 (14 selon le Conseil d'Etat)

Cet article n'appelle pas d'observation, sauf que le Conseil d'Etat suggère de faire abstraction à l'alinéa 3 du terme „intéressées“, une partie à l'instance étant par essence toujours intéressée.

Articles 23 et 24 (15 et 16 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 25 (17 selon le Conseil d'Etat)

Même si elle constitue la copie conforme de la disposition afférente de la loi modifiée précitée du 14 février 1955, la dernière phrase de l'alinéa 1 se lirait mieux libellée comme suit:

„La procédure ordinaire prévue en matière commerciale s'applique tant pour l'introduction de l'appel que pour l'instruction et le jugement de l'affaire.“

L'alinéa 2 est le pendant de l'alinéa 4 de l'article 20 et est à supprimer pour les mêmes raisons que celles évoquées à l'endroit dudit article 20.

Article 26 (18 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 27 (19 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat, tout en renvoyant aux observations générales du présent avis, estime que l'article 27 est à revoir pour manquer de valeur normative („dans la mesure du possible“). Par ailleurs, il faut se demander dans le même contexte si les administrations communales, dont les organes exécutifs responsables ne sont pas autrement définis, ont la mission légale d'assurer le logement de toute personne qui a son domicile sur le territoire de la commune, bien que telle soit la pratique actuelle.

Article 28

Le Conseil d'Etat estime que les dispositions de l'article 28 ne trouvent pas vraiment leur place dans la loi en projet et suggère en conséquence de supprimer cet article.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat s'interroge pourquoi les auteurs du projet introduisent une notion nouvelle à l'endroit du paragraphe 1er, à savoir celle de „logement proprement dit“, alors qu'il se recommanderait selon lui de se référer aux termes et notions déjà définis dans le cadre du projet de loi. Pour ce qui est de l'alinéa 2 du même paragraphe, le Conseil d'Etat y marque ses réserves formelles. Il ne conçoit en effet nullement pourquoi les locaux y visés seraient exemptés de l'autorisation du

collège des bourgmestre et échevins. Le Conseil d'Etat donne d'ailleurs à considérer dans ce contexte que seul le bourgmestre peut être compétent en la matière.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'Etat n'en perçoit pas l'utilité, ce d'autant plus que le projet de loi reste muet quant aux mesures qui pourront être prises par les autorités communales une fois la liste des locaux d'habitation non occupés dressée.

Pour ce qui est du paragraphe 3, le Conseil d'Etat s'y oppose formellement, les sanctions pénales prévues étant disproportionnées par rapport à la gravité des infractions pouvant le cas échéant être commises. Il ne saisit par ailleurs pas comment pourrait se réaliser une tentative de ne pas déclarer un local d'habitation inoccupé, voire une tentative d'affecter des locaux d'habitation à une autre destination.

Article 29

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité des dispositions prévues alors que les données que pourraient recenser les communes sont quasi identiques à celles qui sont déjà actuellement à déclarer obligatoirement par les locataires et propriétaires dans le cadre du recensement fiscal annuel et traitées ensuite par le STATEC à des fins statistiques. L'article 29 est en conséquence à supprimer.

A titre tout à fait subsidiaire, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'en tout état de cause les données visées devraient être anonymisées.

Article 30 (20 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat met en doute l'opportunité de l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article sous revue. Il appartient à l'huissier de justice de procéder à la mesure d'expulsion, peu importe l'étage où habite le locataire. La plupart des communes ne sont pas dotées des moyens nécessaires pour déplacer des biens meubles d'un étage vers le „rez-de-chaussée“ comme s'expriment les auteurs du projet, obligeant ce faisant les habitants du rez-de-chaussée à admettre le mobilier qui ne leur appartient pas.

Les communes sont par ailleurs étrangères aux opérations d'expulsion.

Article 31 (21 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat donne à considérer que les dispositions du chapitre VII du projet sous avis sont le fruit d'une réaction législative à une procédure d'expulsion problématique, médiatisée en son temps, et méritent à l'heure actuelle certaines réflexions quant à leur justification. Visés sont surtout les paragraphes 4 à 17 de l'article 31 (21 selon le Conseil d'Etat) qui sont partiellement repris de la loi modificative du 17 mars 1992. Ces dispositions, d'une extrême lourdeur, n'ont à ce jour guère été appliquées, alors que les communes se sont abstenues des procédures judiciaires en vue de la vente éventuelle des objets saisis. Il y aurait de toute façon lieu de prévoir la mise en intervention de la partie (ou éventuellement des parties) saisissante(s) dans les procédures en question. Le Conseil d'Etat propose de maintenir en son principe le paragraphe 18, et de le modifier comme suit dans le cadre d'un nouveau paragraphe 4:

„(4) Après l'expiration de ce délai, la commune adresse, par lettre recommandée, à la personne expulsée une sommation de retirer ses biens. Si par suite un délai de trois mois s'est écoulé sans que ni la personne expulsée ni la partie saisissante ne se soient manifestées auprès de l'administration communale, la commune peut adresser, par lettre recommandée, à la personne expulsée et à la partie saisissante une ultime sommation de retirer les biens dans un délai de quinze jours, avec l'indication que, faute d'y obtempérer, il est présumé d'une manière irréfragable que tant la personne expulsée que la partie saisissante ont renoncé à réclamer la délivrance des biens entreposés. La commune est alors autorisée à procéder à la vente des biens se trouvant dans le local de dépôt, sinon à en disposer autrement.“

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime utile de reprendre les dispositions du paragraphe 15 de l'article sous revue dans un nouveau paragraphe 5 qui se lirait comme suit:

„(5) La commune retient sur le produit de la vente les frais et autres dépenses mentionnées au paragraphe 3. ...“

Article 32 (22 selon le Conseil d'Etat)

La numérotation du paragraphe 1er est à omettre, alors qu'elle n'est suivie d'aucun paragraphe 2.

Point 1

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à l'introduction des dispositions spécifiques du bail commercial dans le Code civil.

Au paragraphe 2 du nouvel article 1762-8, les auteurs prévoient le maintien du bail commercial en cas de décès du locataire dans le chef du repreneur sous condition qu'il continue l'exploitation et qu'il ait un lien de famille jusqu'au cinquième degré inclusivement avec le défunt.

L'ajout dans le paragraphe 3, que dans cette hypothèse le titulaire du contrat de bail ne pourra faire valoir les dispositions de protection inscrites dans la législation sur le bail à usage d'habitation principale est à omettre, dans la mesure où c'est l'évidence même que le locataire ne saurait cumuler les protections prévues.

Au même paragraphe 3, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'il conviendrait de supprimer le bout de phrase „ou parties d'immeuble“ au regard de ses observations y relatives à l'endroit de l'article 1er, paragraphe 3, ainsi que d'écrire „affectation“ au lieu de „affectation“.

Point 2

Le Conseil d'Etat propose de ne pas modifier l'intitulé de la section II, dans la mesure où les baux commerciaux sont également des baux à loyer.

Point 3

Au cas où la Chambre des députés suivrait le Conseil d'Etat quant à sa suggestion à l'endroit du point 2, l'intitulé de la nouvelle section III devrait se lire „Section III. – Des règles particulières aux baux commerciaux“.

Point 4

Sans observation.

Point 5

Le Conseil d'Etat propose de rayer dans l'alinéa 2 de l'article 1736, le bout de phrase „prévoyant un délai supérieur à trois mois“ afin de laisser aux parties le soin de fixer un délai de préavis à leur guise. Le locataire n'a pas forcément avantage à bénéficier d'un délai de préavis trop long. Il y a lieu de supprimer par ailleurs dans les alinéas 2 et 3 les dispositions que le délai de préavis se compte à partir du 1er ou du 16ème jour du mois, alors qu'il commence à courir à partir du jour de l'échéance finale du contrat, ou du jour de l'envoi du courrier valant résiliation du bail.

Point 6

Le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme „appartement“ par celui de „logement“ et de rayer les mentions „meublé ou non meublé“, alors que peuvent être prévues également des maisons d'habitation. Le caractère de la durée du bail ne dépend pas de la présence ou non de mobilier.

Point 7

Sans observation.

Point 8

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi dérogent par l'article 12(3) à l'article 1736 du Code civil. Pour autant que la Chambre des députés devrait adopter les dispositions afférentes de l'article 12(3), il faut en faire référence dans le cadre de l'article sous avis.

Article 33 (23 selon le Conseil d'Etat)

En ce qui concerne le paragraphe 1er, le Conseil d'Etat en exige la suppression. Il ne peut en effet aucunement s'accommoder d'une modification des articles 82 et 84 NCPC qui sont des dispositions d'ordre général alors que les auteurs ne visent à régler qu'une situation bien particulière.

Pour ce qui est du paragraphe 3 et plus particulièrement du bout de phrase „dans la mesure où cette référence concerne des dispositions qui restent applicables après l'entrée en vigueur de la présente loi“, le Conseil d'Etat éprouve des difficultés à le comprendre en l'absence de tout commentaire y relatif des auteurs du projet, et en demande la suppression.

Article 34 (24 selon le Conseil d'Etat)

La deuxième phrase est à supprimer, dans la mesure où les commissions des loyers sont abandonnées.

Article 35 (25 selon le Conseil d'Etat)

L'article 35 (25 selon le Conseil d'Etat) devrait se limiter à abroger les lois de 1955 et de 1987. Les paragraphes 2 et 3 sont dès lors à supprimer, ce d'autant plus que le Conseil d'Etat préconise l'abandon du système de la fixation légale des loyers avec la suppression concomitante des commissions des loyers. Il conçoit toutefois qu'il est indispensable de maintenir de façon transitoire lesdites commissions des loyers existantes pour toiser les litiges en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et ceux qui naîtront au cours de la période transitoire pendant laquelle survivront les contrats de bail conclus sous l'empire de la loi modifiée de 1955. Aussi suggère-t-il à cet effet un article 26 nouveau qui fixera dans un paragraphe 1er les mesures transitoires quant aux contrats conclus sous l'ancienne législation (le Conseil d'Etat suggère de s'inspirer à cet effet de l'alinéa 2 de l'article 36) et dans un paragraphe 2 le sort des litiges pendants devant les commissions des loyers au moment de l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles ainsi que celui des litiges nés pendant la période transitoire fixée au paragraphe 1er.

Article 36 (26 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'il appartient à la Chambre des députés de fixer un délai nécessaire pour mettre en œuvre l'approche globale telle que préconisée. Ce délai ne devrait pas dépasser cinq ans, pour garantir une certaine crédibilité aux mesures prévues.

Compte tenu des observations ci-avant à l'endroit de l'article 35, l'article 26 (selon le Conseil d'Etat) pourrait se lire comme suit:

„**Art. 26.** Par dérogation au paragraphe 1er de l'article 25, la fixation des loyers, telle que prévue par les articles 1er et 2 de la loi modifiée du 14 février 1955, est maintenue dans les conditions prévues par cette loi et ce pour un délai maximal de X ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Durant cette période, les commissions des loyers seront maintenues et continueront à assumer les fonctions qui leur incombent. Seront de même maintenus, tels que prévus par les dispositions de la loi modifiée du 14 février 1955, les recours judiciaires contre les décisions des commissions des loyers.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 octobre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5216/09

N° 5216⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**sur le bail à usage d'habitation principale et modifiant le Code civil**

* * *

SOMMAIRE:

| | <i>page</i> |
|---|-------------|
| <i>Amendements adoptés par la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement</i> | |
| 1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (20.1.2006)..... | 1 |
| 2) Texte coordonné..... | 15 |

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(20.1.2006)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19, paragraphe (2) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre ci-après les amendements au projet de loi repris sous rubrique ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi amendé, adoptés par la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement dans sa réunion du 1er décembre 2005.

Vu la situation actuelle toujours précaire sur le marché du logement au Grand-Duché surtout pour les demandeurs de logements locatifs de confort standard, la Commission ne peut pas suivre la proposition du Conseil d'Etat d'abandonner le système légal de fixation des loyers et d'instaurer un système de libéralisation de la fixation des loyers. Les articles 3, 4, 5, paragraphe (5), 6 à 11 du projet de loi sont dès lors maintenus dans le projet de loi amendé. La Commission a d'ailleurs constaté avec regret et étonnement que le Conseil d'Etat n'a pas procédé à l'examen de ces articles dans son avis du 25 octobre 2005.

En ce qui concerne les autres articles du projet de loi, la Commission accepte la plupart des propositions de texte formulées par le Conseil d'Etat.

Afin de permettre au Conseil d'Etat d'avoir une vue d'ensemble sur les différents amendements au projet de loi tels que proposés par la Commission, un texte coordonné du projet de loi amendé est annexé à la présente. Les amendements parlementaires y sont soulignés et figurent en caractères italiques. Le détail et la motivation des amendements se présentent comme suit:

Amendement 1

L'**intitulé** du projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale est complété comme suit:

„Projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale *et modifiant le Code civil.*“

Commentaire:

Etant donné que certains articles du Code civil sont modifiés par le projet de loi, il est utile de faire une référence à ce Code dans l'intitulé de la loi.

Amendement 2

A l'**article 1er** du projet de loi, sont apportées les modifications suivantes:

1° Le paragraphe (2) est complété par un alinéa 2, libellé comme suit:

„Par logement à usage d'habitation principale, il y a lieu d'entendre le lieu où réside habituellement et effectivement le locataire.“

2° Le paragraphe (3), alinéa 1er, est modifié comme suit:

a) Le 1er tiret est dorénavant libellé comme suit:

„- aux immeubles affectés à un usage commercial, *administratif*, industriel, artisanal *ou affectés à l'exercice d'une profession libérale*, sous réserve des dispositions prévues par le chapitre VIII;“

b) Le 3e tiret aura désormais la teneur suivante:

„- aux locaux ne formant pas l'accessoire du logement;“

c) Le 6e tiret est modifié comme suit:

„- aux logements meublés ou non meublés dans des structures d'hébergement *spéciales* telles que maisons de retraite, centres intégrés pour personnes âgées, centres de gériatrie, centres pour personnes handicapées, *et notamment les logements meublés ou non meublés dans les structures d'hébergement tombant sous la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.*“

3° Le paragraphe (3), alinéa 2, est complété comme suit:

„ , à l'exception des logements locatifs désignés à l'article 28, alinéa 4.“

Commentaire:

Ad 1°

Dans son avis du 25 octobre 2005, le Conseil d'Etat a reproché aux auteurs du projet de loi de n'avoir prévu aucune définition de la notion d'habitation principale. La Commission propose maintenant une définition de cette notion, qui s'inspire de celle prévue par la loi „Robien“ du 2 juillet 2003 en France et du sens donné à cette notion par la réglementation en matière d'aides au logement.

Ad 2°

Il convient de remarquer que dans le commentaire des articles du projet de loi déposé à la Chambre des Députés le 6 octobre 2003, il a été faussement énoncé que l'article 1er „contient une liste non exhaustive“ des locations exclues du bénéfice de la loi. Conformément aux termes du paragraphe (3) du projet de loi, l'énumération y figurant est limitative et donc exhaustive.

En ce qui concerne le 1er tiret du paragraphe (3), la Commission accepte la suggestion du Conseil d'Etat.

Au 3e tiret, il convient de ne pas citer d'exemples dans le libellé du texte, et donc de biffer les mots „tels que des garages“. Cette modification de texte est également suggérée par le Conseil d'Etat.

Suite à l'avis de la Confédération Caritas Luxembourg du 15 décembre 2004 et aux discussions au sein de la Commission, il a été jugé utile d'ajouter dans le 6e tiret du paragraphe (3) une référence à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, c'est-à-dire à la loi dite ASFT. Les associations du bénévolat, paroisses ou congrégations religieuses logent parfois des personnes dans le besoin ou issues de situations d'urgence. Il convient de noter que de tels logements sont également à considérer comme structures d'hébergement spéciales ne tombant pas sous le champ d'application de la loi.

Ad 3°

Par une loi du 8 novembre 2002, l'article 28 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement a été complété par une disposition prévoyant que l'Etat, les communes, les syndicats de communes ou le Fonds du logement peuvent désigner jusqu'à 25% des logements de leur parc locatif qui de par leur qualité et/ou localisation exceptionnelle sont à louer conformément aux dispositions de la législation sur les baux à loyer. Le Gouvernement entend ainsi promouvoir la mixité sociale également dans le secteur locatif. Il convient donc de préciser *expressis verbis* que ces logements ne figurent pas parmi les logements locatifs exclus du bénéfice de la loi.

Amendement 3

L'**article 2**, alinéa 1er, est modifié comme suit:

„Toute cession de bail portant sur des baux à usage d'habitation principale n'est interdite qu'en cas de stipulation contractuelle expresse dans le contrat de bail.“

Commentaire:

Le Conseil d'Etat estime qu'une interdiction légale de toute cession de bail n'est plus indiquée. La cession du bail devrait donc subsister, sauf la faculté de pouvoir l'interdire par une stipulation contractuelle expresse. La Commission a modifié l'alinéa 1er en ce sens.

Amendement 4

L'**article 3** du projet de loi est modifié comme suit:

1° Le paragraphe (3) est complété par l'alinéa suivant:

„Si la construction du logement remonte à quinze ans ou plus, le capital investi réévalué déterminé d'après les modalités formulées ci-avant, à l'exception des frais relatifs au fonds sur lequel l'habitation est sise qui ne sont pas pris en compte pour le calcul de la décote, est diminué de 2% par période de deux années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement. Ces frais sont également réévalués selon les modalités prévues par l'alinéa 1er. Au cas où les frais investis n'atteignent pas le montant correspondant de la décote, ils sont compensés avec la décote. Au cas où ils excèdent la décote opérée, ils sont reportés sur les décotes ultérieures.“

2° Au paragraphe (4), alinéa 1er, les mots „, réévalué et décoté“ sont insérés après les mots „l'évaluation du capital investi“.

Commentaire:

Ad 1°

Il convient d'insérer le texte du paragraphe (3) et celui du paragraphe (4) dans un seul et même paragraphe. La numérotation des paragraphes suivants est donc à adapter en conséquence: les paragraphes (5) et (6) deviennent ainsi les paragraphes (4) et (5). L'article 6, point b, doit partant également être adapté.

Plusieurs modifications ont été apportées à l'alinéa 2 du paragraphe (3), c'est-à-dire l'ancien paragraphe (4).

Actuellement, la partie „terrain“ du capital investi est toujours prise en considération pour le calcul de la décote à appliquer, le cas échéant, lors de la détermination du loyer d'un logement d'après-guerre. Au cours des dernières années, on a cependant dû constater une augmentation énorme du prix des terrains à bâtir au Grand-Duché, de sorte qu'il a été jugé utile et nécessaire de ne plus prendre en considération à l'avenir la partie „terrain“ du capital investi lors du calcul de la décote.

Conformément au commentaire des articles du projet de loi, le bailleur bénéficiera d'une compensation avec la décote si les frais investis dans l'entretien ou la réparation du logement n'atteignent pas le montant correspondant de la décote. Il convient de le prévoir *expressis verbis* dans le texte dudit paragraphe.

Ad 2°

Il est utile de préciser davantage les critères sur base desquels l'expert assermenté en bâtiment doit évaluer le capital investi. Dans l'hypothèse concernée, l'expert doit procéder à l'évaluation du capital investi, tout en le réévaluant et en y appliquant, le cas échéant, une décote, et ceci conformément aux paragraphes (2) et (3) de l'article 3.

Amendement 5

A l'**article 5** du projet de loi, sont apportées les modifications suivantes:

1° Le paragraphe (2), alinéa 2, est modifié comme suit:

„En cas de stipulation d'une garantie locative, un constat écrit et contradictoire des lieux doit être signé jusqu'au jour de l'aménagement du locataire.“

2° Au paragraphe (3), alinéa 3, les mots „par le locataire“ sont remplacés par les mots „*pour compte du locataire*“.

Commentaire:

Ad 1°

Il arrive parfois que les lieux sont encore occupés (p.ex. par un autre locataire) au jour de la conclusion du bail. Il paraît donc utile de donner la possibilité aux parties de procéder à l'établissement d'un état des lieux jusqu'au moment de l'aménagement du locataire, comme il a été justement suggéré dans un avis du 22 décembre 2003 du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg sur le présent projet de loi.

Contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, la Commission opte pour le maintien du bout de phrase „, même après la conclusion du bail“ à l'alinéa 3 du paragraphe (2). Il convient de donner au locataire la possibilité de pouvoir échanger une garantie locative sous forme d'argent (si exigée lors de la conclusion du bail) par une garantie locative sous forme de garantie bancaire en cours de bail. Le Conseil d'Etat propose également de supprimer le paragraphe (4) relatif à la possibilité d'une fixation forfaitaire des acomptes sur charges. La Commission opte cependant pour le maintien dudit paragraphe car dans certains cas particuliers (p.ex. pendant les périodes où le prix des combustibles est relativement stable), ce système peut s'avérer plus avantageux pour les deux parties.

Ad 2°

Il convient de modifier la formulation de l'alinéa 3 étant donné qu'il ne s'agit ici pas des frais exposés par le locataire mais des frais exposés par le bailleur pour compte du locataire.

Amendement 6

L'**article 7** est modifié comme suit:

1° Au paragraphe (1), alinéa 2, les mots „pour toutes les communes“ sont remplacés par les mots „*pour l'ensemble des communes*“.

2° Au paragraphe (3), alinéas 1, 2 et 3, les mots „membres et les suppléants“ sont remplacés par les mots „membres *effectifs* et suppléants“. A l'alinéa 7 du même paragraphe, les mots „poste de membre ou de suppléant“ sont remplacés par les mots „poste de membre *effectif ou* suppléant“.

Commentaire:

Ad 1°

A la lecture du texte du projet de loi, on pourrait croire que plusieurs commissions des loyers sont à instituer pour chaque commune de moins de 6.000 habitants. Or, l'idée est d'instituer plusieurs commissions des loyers pour l'ensemble des communes de moins de 6.000 habitants, c'est-à-dire de supprimer l'exigence actuelle d'instituer au moins une commission des loyers par commune. Il paraît utile de clarifier davantage le libellé du texte.

Toutefois, chaque commune de moins de 6.000 habitants disposera à l'avenir toujours de la possibilité d'instituer une commission des loyers. Il faudra cependant alors adapter, le cas échéant, le règlement grand-ducal – en vigueur à ce moment – déterminant la zone de compétence territoriale et le siège des commissions des loyers des communes de moins de 6.000 habitants.

Ad 2°

Pour plus de clarté, il semble pertinent de modifier le texte en question.

Amendement 7

Dans l'**article 8**, alinéa 2, les mots „pendant les douze premiers mois“ sont remplacés par les mots „pendant les *six* premiers mois“.

Commentaire:

Conformément au programme de coalition du 4 août 2004 du Gouvernement actuel, il a été décidé de ramener le délai de 12 mois (initialement prévu au projet de loi) à 6 mois, c'est-à-dire de maintenir le délai prévu par la législation actuellement en vigueur. La contestation du montant du loyer restera donc possible après 6 mois de bail.

Amendement 8

Dans l'**article 11**, alinéa 1er, les mots „ou le juge de paix“ sont remplacés par les mots „ou par les juges“.

Commentaire:

Comme la décision du juge de paix rendue à la suite d'un recours contre une décision de fixation du loyer par la commission des loyers pourrait être frappée d'appel, il est préférable de modifier l'alinéa 1er de l'article 11. Le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg a proposé cette modification dans son avis du 22 décembre 2003.

Amendement 9

A l'**article 12** du projet de loi, sont apportées les modifications suivantes:

1° Au paragraphe (2), point a, les mots „par un membre de sa famille“ sont remplacés par les mots „par un parent ou allié“.

2° Le paragraphe (3) est modifié comme suit:

a) L'alinéa 2 est remplacé par la disposition suivante:

„Dans les trois mois de l'avis de réception à la poste, le locataire peut, sous peine de forclusion, demander une prolongation du délai de résiliation au juge de paix. En l'absence de cette demande, le bailleur peut demander au juge de paix *une décision autorisant le déguerpissement forcé du locataire* après l'écoulement du délai de résiliation *de six mois*. *Toutefois, le locataire pourra encore introduire une demande en sursis à l'exécution de la décision, conformément aux articles 16 à 18. Dans ce cas, l'expiration du délai de déguerpissement du logement par le locataire doit impérativement avoir lieu au plus tard quinze mois après la date d'envoi de la lettre de résiliation du bail. La décision autorisant le déguerpissement forcé du locataire ne sera pas susceptible d'opposition ou d'appel.*“

b) L'alinéa 3 aura désormais la teneur suivante:

„En cas de demande de prolongation du délai de résiliation, les parties seront convoquées dans les deux mois à l'audience. Sauf si la demande est sérieusement contestable ou contestée, le juge de paix accordera une prolongation du délai au locataire à condition que celui-ci justifie avant l'expiration du délai initial de six mois, par voie de pièces, soit être en train de construire ou de transformer un logement lui appartenant, soit avoir loué un logement en construction ou en transformation, soit avoir fait des démarches utiles et étendues en vue de la recherche d'un nouveau logement. La prolongation du délai ne pourra en aucun cas dépasser de douze mois la date d'expiration du délai initial de six mois. La faveur du sursis, prévue aux articles 16 à 18, ne sera plus applicable. La décision accordant *ou refusant* la prolongation du délai vaudra de droit titre exécutoire en vue d'un déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai. *Elle n'est pas susceptible d'opposition ou d'appel.*“

3° Au paragraphe (4), alinéa 1er, les mots „contrat d'engagement“ sont à remplacer par les mots „*contrat de travail*“.

4° Au paragraphe (5), les mots „définies aux paragraphes précédents“ sont à remplacer par les mots „définies au paragraphe (2)“.

5° Il est inséré un nouveau paragraphe (6) libellé comme suit:

„(6) *L'acquéreur d'un logement loué qui veut occuper le logement lui-même ou par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement, doit envoyer au locataire une lettre recommandée de résiliation du contrat de bail dans les trois mois de l'acquisition du logement.*

Dans ce cas, les dispositions prévues au paragraphe (3) sont applicables, sauf que l'expiration du délai de déguerpissement du logement par le locataire doit impérativement avoir lieu au plus tard douze mois après la date d'envoi de la lettre de résiliation du bail.“

Commentaire:

Ad 1°

La Commission a retenu la proposition du Conseil d'Etat de remplacer au point a. les termes „par un membre de sa famille“ par ceux mieux adaptés de „par un parent ou allié“. Pour le reste, le para-

graphe (2) est maintenu dans sa version gouvernementale. La Commission n'est pas d'accord de considérer comme motifs graves et légitimes (permettant d'éviter la prorogation légale du bail venu à expiration) le transfert de propriété ou le changement d'affectation décidé unilatéralement par le bailleur. En ce qui concerne le transfert de propriété, le paragraphe (6) prévoit toutefois en cas d'acquisition pour besoin personnel d'un logement loué une procédure avec des délais raccourcis par rapport aux autres hypothèses visées par la loi.

Ad 2°

Il convient d'ajouter certaines précisions au paragraphe (3).

En effet, il ne ressort pas clairement du texte initial et de son commentaire que le locataire dispose encore de la possibilité d'introduire une demande de sursis conformément à l'article 16 dans l'hypothèse où il n'a pas demandé – pour une raison ou pour une autre – une prolongation du délai de résiliation endéans les premiers trois mois de l'avis de réception à la poste de la lettre de résiliation du bailleur. Il faut en effet éviter que le bailleur puisse, après l'écoulement du délai de résiliation de 6 mois, mettre le locataire directement à la porte au cas où le locataire aurait oublié d'introduire une demande de prolongation dans le délai imparti de 3 mois (si le bailleur obtient en justice, avant l'écoulement du délai de 6 mois, un titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé du locataire).

Néanmoins, en cas de demande de sursis, l'expiration du délai de déguerpissement du logement par le locataire doit en tout cas avoir lieu au plus tard 15 mois après la date d'envoi de la lettre de résiliation du bail. Il convient de préciser dans le texte que la décision autorisant le déguerpissement forcé du locataire ne sera pas susceptible d'opposition ou d'appel, sinon la disposition serait vidée de sa substance.

Il en est de même de la décision accordant ou refusant la prolongation du délai de résiliation dans l'hypothèse d'une demande de prolongation du délai de résiliation par le locataire au juge de paix. La décision accordant (ou refusant) la prolongation du délai de résiliation (12 mois au maximum après l'écoulement du délai de résiliation initial de 6 mois) vaudra de droit titre exécutoire en vue d'un déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai. Cependant, dans le projet de loi initial, il n'avait pas été précisé que cette décision du juge de paix n'est pas susceptible d'opposition ou d'appel. Dans son avis du 22 décembre 2003, le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg rappelle qu'en vertu de l'article 578 du Nouveau Code de procédure civile, l'appel est possible en toute matière s'il n'en est autrement disposé et dès lors, „la nouvelle procédure risque d'allonger considérablement les délais actuels pour obtenir un déguerpissement“, ce qui n'était certainement pas l'intention des auteurs du projet de loi.

Le présent amendement apporte la précision nécessaire. Après l'écoulement du délai de résiliation supplémentaire, le prédit titre exécutoire est à considérer comme un titre définitif contre lequel aucun recours n'est possible.

Il faut en effet prévoir dans le cas de besoin personnel un terme précis auquel le besoin personnel pourra être exercé au plus tard, tout en évitant qu'il soit repoussé – comme c'est souvent le cas de nos jours – par voie de recours judiciaires. Il convient de ne pas oublier qu'en contrepartie, le locataire pourra profiter d'un délai de résiliation effectif jusqu'à 18 mois au maximum s'il peut faire valoir des motifs réels et sérieux.

L'article 12, paragraphe (3), déroge à l'article 1736 du Code civil et le texte du projet de loi le précise expressément. Dans son avis du 25 octobre 2005, le Conseil d'Etat, à l'endroit de l'**article 32**, point 8, estime qu'il faut faire une référence dans l'article même du Code civil (en l'occurrence à l'article 1736) de l'existence de ladite dérogation. La Commission ne peut accepter une telle proposition, étant donné qu'il faudrait alors intégrer – dans presque tous les domaines couverts par le Code civil – d'innombrables dérogations dans les dispositions „générales“ du Code civil. Dans la seule matière du bail à loyer, il faudrait alors également prévoir un renvoi (aux dérogations) dans les articles 1737, 1739, 1742, 1743, etc. Il n'est donc pas jugé opportun de prévoir dans l'article 1762 du Code civil un renvoi *expressis verbis* à la législation sur le bail à usage d'habitation principale. La loi spéciale énonce déjà suffisamment l'existence d'une dérogation au Code civil. De plus, l'intitulé de la loi informera les intéressés sur la modification d'un ou de plusieurs articles du Code civil et de l'existence probable de dérogations par rapport aux dispositions générales du Code civil.

Le Conseil d'Etat se demande également quelles pourraient être les pièces afférentes à joindre, le cas échéant, à la lettre de résiliation. On peut, par exemple, joindre à cette lettre de résiliation une copie

des plans de transformation du logement en question (p.ex. le propriétaire veut y réaliser un commerce), ou des pièces prouvant l'existence d'enfants ayant besoin dudit logement.

Ad 3°

La Commission a retenu la proposition du Conseil d'Etat de remplacer la notion de „contrat d'engagement“ par les termes plus appropriés de „contrat *de travail*“.

Ad 4°

La présente modification tend à apporter plus de clarté au texte en question. Il convient de le mettre en relation avec les hypothèses prévues par le paragraphe (2), comme le suggère également le Conseil d'Etat.

Ad 5°

Suite à la proposition du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg dans son avis du 22 décembre 2003 de scinder l'article 16, alinéa 6, en deux parties, il convient d'ajouter un paragraphe (6) à l'article 12.

Amendement 10

L'**article 13** est modifié comme suit:

1° L'alinéa 1er, 1er tiret, est complété par le bout de phrase suivant:

„ou du partenaire ayant fait une déclaration de partenariat avec le locataire et ayant vécu en couple avec celui-ci“

2° A l'alinéa 4, les mots „l'abandon du domicile ou“ sont supprimés.

Commentaire:

Ad 1°

La Commission est d'avis qu'il faut accorder au partenaire ayant fait une déclaration de partenariat avec le locataire et ayant vécu en couple avec celui-ci au moment de l'abandon du domicile respectivement du décès du locataire la même protection que celle prévue pour le conjoint ayant cohabité avec le locataire.

Par conséquent, pour bénéficier de la protection nouvelle, le partenaire tombant sous la législation relative aux effets légaux de certains partenariats (loi du 9 juillet 2004) ne doit dorénavant pas prouver les deux conditions cumulatives prévues par le deuxième tiret et exigées notamment pour les autres catégories de personnes tombant sous la notion de concubinage notoire.

Ad 2°

En ce qui concerne la portée de l'alinéa 4 de l'article 13, le Conseil d'Etat se pose notamment la question si le locataire principal peut résilier le bail. La réponse à cette question est affirmative car il est clairement indiqué au début de l'article 13 qu'en cas d'abandon du domicile par le locataire ou en cas de décès du locataire, le contrat de bail continue à durée *indéterminée*. Le contrat de bail peut dès lors être résilié à tout moment par chacune des deux parties.

L'alinéa 4 ne concerne que les hypothèses où il n'y a pas de personnes remplissant les conditions prévues par l'article 13. Vu les remarques du Conseil d'Etat, il convient de ne pas considérer le contrat de bail comme résilié de plein droit par l'abandon du domicile du locataire. Le bail n'est résilié de plein droit que par le décès du locataire. Il s'agit d'une exception à l'article 1742 du Code civil qui prévoit que „Le contrat de louage n'est point résolu par la mort du bailleur, ni par celle du preneur“. Les héritiers du locataire peuvent, le cas échéant, en profiter.

Amendement 11

L'**article 14** est modifié comme suit:

1° A l'alinéa 1er, les mots „événement imprévisible“ sont à remplacer par les mots „cas de force majeure“.

2° A l'alinéa 2, les mots „et soutenue“ sont supprimés.

3° A l'alinéa 3, le mot „fallacieux“ est remplacé par „*dolosif*“.

Commentaire:

Ad 1°

La Commission accepte la proposition du Conseil d'Etat de retenir la notion de „cas de force majeure“, actuellement utilisée par l'article 16 de la loi modifiée du 14 février 1955 en matière de bail à loyer, même si la Commission ne comprend pas la motivation du Conseil d'Etat. En effet, la condition d'imprévisibilité fait partie des trois éléments constitutifs d'un cas de force majeure. Pour le bailleur, un cas de „force majeure“ est beaucoup plus difficile à prouver qu'un événement imprévisible. Le texte initial du projet de loi tenait compte des difficultés rencontrées dans la pratique par les tribunaux au niveau de l'application de l'article 16 de la loi actuelle.

Ad 2°

La Commission a accepté la proposition du Conseil d'Etat.

Ad 3°

Vu l'opposition du Conseil d'Etat au maintien du terme „fallacieux“, la Commission propose de le remplacer par le terme plus approprié de „dolosif“. L'intention des auteurs du projet est d'introduire l'idée du dol. En effet, dans certains cas, pour faire sortir le locataire du logement loué, le bailleur invoque comme motif de résiliation du bail le besoin personnel, tout en sachant dès le début qu'il ne se trouve pas dans l'hypothèse invoquée, c'est-à-dire qu'il (respectivement un de ses proches) ne va pas emménager dans le logement en question après le départ du locataire. Le bailleur veut donc délibérément tromper le locataire. Si le juge constate l'existence du dol, le locataire a droit à des dommages et intérêts substantiels, lesquels ne peuvent être inférieurs au montant des loyers d'une année. Ce montant minimal est d'ailleurs déjà prévu par l'article 16, alinéa 2, de la loi actuelle.

Amendement 12

L'article 15 du projet de loi est modifié comme suit:

- 1° A l'alinéa 1er, la dernière phrase est supprimée.
- 2° A l'alinéa 2, la dernière phrase est remplacée par la disposition suivante: „Le logement ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par le locataire“.
- 3° A l'alinéa 4, les mots „au vendeur“ sont insérés entre les mots „dommages-intérêts“ et „qui“.

Commentaire:

La Commission s'est ralliée aux propositions du Conseil d'Etat, sauf que le montant minimal des dommages-intérêts pouvant être réclamés par le locataire lésé est maintenu dans le texte. Les dommages-intérêts ne pourront donc être inférieurs au montant des loyers d'une année, comme le prévoit déjà la législation actuelle en matière de bail à loyer.

Amendement 13

L'article 16 est modifié comme suit:

- 1° L'alinéa 3 est remplacé par la disposition suivante:

„Le juge de paix fixe la contrepartie pécuniaire due par la partie condamnée à déguerpir pendant la durée du sursis en raison de son maintien provisoire dans les lieux, en tenant compte du dommage qui en résulte pour le bailleur.“

- 2° L'alinéa 6 est remplacé par la disposition suivante:

„Par dérogation à l'alinéa qui précède et sous réserve des dispositions prévues par l'article 12, paragraphes (3) et (6), toute demande en sursis ou en prorogation de sursis est encore irrecevable à l'expiration du délai de douze mois à partir de la date où l'acquéreur d'un immeuble loué a informé le locataire par lettre recommandée, respectivement à l'expiration du délai de quinze mois à partir de la date où le bailleur a informé le locataire par lettre recommandée, qu'il veut occuper l'immeuble lui-même ou par un de ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement.“

Commentaire:

La Commission ne marque pas son accord avec la proposition du Conseil d'Etat consistant à biffer les alinéas 4 à 6.

De plus, la Commission maintient la disposition accordant aux occupants sans droit ni titre le droit de saisir le juge de paix en vue de l'obtention d'un sursis à l'exécution de la décision de condamnation au déguerpissement. Ce droit leur a été concédé par la loi du 27 août 1987, suite à un amendement proposé par la Commission spéciale „bail à loyer“.

Est, par exemple, visé la situation créée par la cessation d'un contrat de travail dans le chef d'un salarié bénéficiant d'un logement de service. Cette personne devient en effet occupant sans droit ni titre dès la cessation du contrat de travail. Une telle personne, si elle est de bonne foi, peut parfaitement mériter un sursis.

Ad 1°

En ce qui concerne l'alinéa 3, la Commission a approuvé la proposition du Conseil d'Etat.

Ad 2°

L'article 16, alinéa 6, du projet de loi concerne l'hypothèse où un nouveau propriétaire-bailleur entend occuper le logement acquis soi-même ou le faire occuper par un membre de sa famille jusqu'au 3e degré inclusivement. La loi prévoit ici une exception aux délais fixés pour l'expiration du délai de déguerpissement en cas d'acquisition d'un logement loué.

Pour donner plus de clarté au texte de l'alinéa 6, il convient – comme suggéré par le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg dans son avis du 22 décembre 2003 – de scinder cette disposition en deux, en ajoutant les dispositions relatives à la résiliation du bail et à sa prolongation à l'article 12, et en ne maintenant à l'article 16 que les dispositions relatives au sursis.

Amendement 14

L'**article 19** est modifié comme suit:

1° Dans l'alinéa 1er, les mots „des baux“ sont à remplacer par les mots „des baux *d'immeubles*“.

2° L'alinéa 3 est supprimé.

Commentaire:

Ad 1°

La législation sur le bail à loyer donne actuellement compétence au juge de paix pour connaître des contestations relatives aux baux des immeubles. Le texte du projet de loi lui confère par contre une compétence pour connaître de toutes les contestations entre bailleurs et locataires relatives à l'existence et à l'exécution de tous les baux sans exception, et donc également p.ex. des baux de meubles. Telle n'était pas l'intention des auteurs du projet de loi.

Le libellé actuel du texte est même contraire à l'article 3, 3° du Nouveau Code de procédure civile qui limite la compétence spéciale du juge de paix à toutes les contestations entre bailleurs et locataires relatives à l'existence et à l'exécution des baux d'immeubles, à quelque valeur que la demande puisse s'élever. Il convient donc de préciser dans le texte de l'article 19 que la compétence se limite ici uniquement aux contestations relatives à des baux d'immeubles.

Ad 2°

La Commission a retenu la proposition du Conseil d'Etat de biffer l'alinéa 3. En effet, l'article 5, paragraphe (5), prévoit déjà que les clauses contractuelles visant à rendre inopérantes les protections légales accordées aux locataires sont inapplicables. Le juge devrait même obligatoirement déclarer inapplicables de telles clauses.

Amendement 15

L'alinéa 4 de l'**article 20** est supprimé.

Commentaire:

La Commission a accepté la suggestion du Conseil d'Etat de supprimer l'alinéa 4.

Amendement 16

A l'**article 22**, le mot „intéressées“ est supprimé.

Commentaire:

La Commission a tenu compte de la suggestion du Conseil d'Etat.

Amendement 17

L'**article 25** est modifié comme suit:

1° La dernière phrase de l'alinéa 1er est remplacée par le texte suivant:

„La procédure ordinaire prévue en matière commerciale s'applique tant pour l'introduction de l'appel que pour l'instruction et le jugement de l'affaire.“.

2° L'alinéa 2 est supprimé.

Commentaire:

La Commission a tenu compte des propositions du Conseil d'Etat.

Amendement 18

L'**article 26** est abrogé.

Commentaire:

De nos jours, l'article 26 relatif au droit d'enregistrement et de timbre est devenu superfétatoire vu que les droits d'enregistrement et de timbres dont il est question à cet article n'existent plus. Cet article doit, par conséquent, être abrogé. La numérotation des articles subséquents ainsi que certains renvois à des articles du projet de loi doivent être adaptés en conséquence.

Amendement 19

L'article 27 (ancien **article 28**) est modifié comme suit:

1° Dans le paragraphe (1), alinéa 1er, les termes „proprement dit“ sont supprimés.

2° Le paragraphe (3) est remplacé par la disposition suivante:

„(3) Les infractions aux dispositions du paragraphe (1) sont punies d'une amende de 251 à 50.000 euros et d'un rétablissement des lieux transformés dans leur pristin état ou d'une de ces peines seulement.

Les infractions aux dispositions du paragraphe (2) sont punies d'une amende de 251 à 25.000 euros.“

Commentaire:

Ad 1°

La Commission peut accepter de biffer les termes „proprement dit“ bien que ces termes figurent déjà dans la législation sur le bail à loyer depuis 1955 (voir l'article 39 de la loi du 14 février 1955). Il ne s'agit donc en aucun cas d'une notion nouvelle introduite par le projet de loi sous examen.

Ad 2°

La Commission ne peut évidemment être d'accord à accepter la suppression dudit article, telle que suggérée par le Conseil d'Etat. Cet article a sa raison d'être. Il ne peut, en effet, être toléré que des logements situés dans des quartiers réservés uniquement à des fins d'habitation soient soustraits par leurs propriétaires à leur destination (telle que fixée par les autorités communales) comme bon leur semble, et ceci sans que les autorités communales compétentes en soient informées et sans que celles-ci y aient donné leur autorisation.

Les motifs ayant amené le législateur de 1955 à prévoir que l'interdiction ne doit pas s'appliquer aux bureaux des services publics ainsi qu'aux cas où les locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituent que l'accessoire du logement n'ayant guère changé, la Commission propose de maintenir le texte du 2e alinéa du paragraphe (1). Exiger d'un entrepreneur de faire une demande d'autorisation pour installer son bureau ou un petit atelier accessoire dans sa maison d'habitation reviendrait par ailleurs à contrarier les efforts déployés par le Gouvernement dans le cadre de la simplification administrative des PME.

La Commission est d'accord à admettre que les peines initialement prévues à l'article 28 du projet de loi sont disproportionnées. Elle a ainsi modifié le montant des peines comme suit:

- la peine d'emprisonnement a été supprimée;
- les tentatives d'infraction ne sont pas punies;
- les peines sont maintenant différentes suivant que l'on se trouve dans l'hypothèse du paragraphe (1) ou dans l'hypothèse du paragraphe (2);
- en cas de violation des dispositions relatives à l'interdiction de transformer des habitations en bureaux ou locaux à usage commercial ou artisanal, le maximum de l'amende a été réduit à 50.000 euros (au lieu de 125.000 euros); le juge disposera cependant maintenant également de la possibilité d'exiger le rétablissement des lieux transformés dans leur pristin état, c'est-à-dire dans l'état où l'immeuble se trouvait avant le changement de sa destination/avant les transformations du logement en local commercial ou artisanal;
- en cas de violation des dispositions relatives aux immeubles non occupés, le maximum de l'amende a été réduit à 25.000 euros (au lieu de 125.000 euros).

Amendement 20

L'article 29, paragraphe (2) (ancien **article 30**, paragraphe (2)), est modifié comme suit:

„(2) Si la personne expulsée ne désigne aucun lieu de dépôt, si elle refuse ou si elle n'est pas à même de faire l'avance des frais de transport, l'huissier chargé de l'exécution du jugement de déguerpissement fait transporter les biens meubles aux frais de la personne expulsée, avancés *par la commune du lieu d'expulsion en cas de demande de l'huissier*, dans le local visé à l'article 30.“

Commentaire:

En pratique, des problèmes de déplacement des biens meubles à l'intérieur de l'immeuble se sont posés lorsque la personne expulsée n'habitait pas au rez-de-chaussée. Le projet de loi prévoit que la commune devrait s'occuper du déplacement des biens meubles de la personne expulsée des étages de l'immeuble vers le rez-de-chaussée. Le Gouvernement et la Commission ont, après discussion, considéré qu'il serait plus utile et plus logique que l'huissier de justice chargé de l'exécution du jugement de déguerpissement s'occupe également du déplacement des biens meubles de la personne expulsée des étages de l'immeuble vers le rez-de-chaussée. En cas de besoin, l'huissier de justice a la possibilité de demander à la commune du lieu d'expulsion une avance des frais relatifs à ce déplacement.

Amendement 21

L'article 30, paragraphe (4) (ancien **article 31**, paragraphe (4)) est modifié comme suit:

1° Le paragraphe (4) est remplacé par la disposition suivante:

„(4) Après l'expiration de ce délai, la commune adresse, par lettre recommandée, à la personne expulsée une sommation de retirer ses biens. *Si par suite un délai de trois mois s'est écoulé sans que ni la personne expulsée ni la partie saisissante ne se soient manifestées auprès de l'administration communale, la commune peut adresser, par lettre recommandée, à la personne expulsée et à la partie saisissante une ultime sommation de retirer les biens dans un délai de quinze jours, avec l'indication que, faute d'y obtempérer, il est présumé d'une manière irréfutable que tant la personne expulsée que la partie saisissante ont renoncé à réclamer la délivrance des biens entreposés. La commune est alors autorisée à procéder à la vente des biens se trouvant dans le local de dépôt, sinon à en disposer autrement.*“

2° Le paragraphe (5) a dorénavant la teneur suivante:

„(5) La commune retient sur le produit de la vente les frais et autres dépenses mentionnés au paragraphe (3). Le solde est versé à la caisse des consignations. Le propriétaire des effets et meubles ou ses ayants droit pourront en obtenir le versement pendant une période de dix ans. Passé ce délai, il est acquis à la commune.“

3° Les paragraphes (6) à (17) sont supprimés.

Commentaire:

La Commission a accepté les propositions du Conseil d'Etat.

Amendement 22

L'article 31 (ancien **article 32**) est à modifier comme suit:

1° La numérotation en paragraphes est supprimée.

2° Il est inséré un nouveau point 1° libellé comme suit:

„1° *L'article 1762-5, alinéa 2, du Code civil aura désormais la teneur suivante:*

„*Ceux-ci sont choisis par les parties ou sinon désignés à la requête de la partie la plus diligente par le juge de paix de la situation de l'immeuble.*“ “

3° Le point 2° (ancien point 1°) est modifié comme suit:

a) L'article 1762-8, paragraphe (1), alinéa 1er, aura désormais la teneur suivante:

„(1) Le preneur commerçant, *industriel, artisan ou fermier*, dont le bail vient à cesser pourra demander deux sursis successifs, chacun de six mois au maximum. Ces demandes seront déposées au greffe de la justice de paix, à peine de déchéance, deux mois au plus tard avant l'expiration du bail ou du premier sursis.“

b) L'article 1762-8, paragraphe (2), est libellé comme suit:

„(2) En cas de décès d'un preneur d'un local de commerce, *d'un local artisanal ou d'une ferme*, titulaire d'un contrat de bail *commercial*, artisanal ou à ferme, le contrat de bail est maintenu dans le chef du repreneur sous condition que le repreneur maintient l'exploitation commerciale, artisanale ou agricole et à condition que le repreneur ait un lien de famille jusqu'au cinquième degré inclusivement avec le défunt, sinon qu'il soit *le conjoint ou le concubin du preneur* défunt.“

c) L'article 1762-8, paragraphe (3), est remplacé par la disposition suivante:

„(3) Sont à considérer dans l'application du présent article comme locaux à usage commercial ou industriel les immeubles dont le bail prévoit expressément pareille affectation, ceux qui sont destinés par leur nature à l'exercice d'un commerce ou d'une industrie et ceux dans lesquels cette activité est exercée à titre principal.“

4° L'ancien point 2° est supprimé.

5° Au point 3°, le mot „seuls“ est supprimé dans l'intitulé de la section III.

6° Au point 5°, les alinéas 2 et 3 de l'article 1736 du Code civil sont remplacés par le texte suivant:

„Le délai de résiliation d'un contrat de bail d'habitation est de trois mois, sauf clause contraire dans le contrat de bail écrit prévoyant un délai supérieur à trois mois.

Le délai de résiliation pour un contrat de bail commercial ou un contrat de bail mixte est de six mois, sauf clause contraire prévue dans le contrat de bail écrit.“

7° Au point 6°, les mots „appartement meublé ou non meublé“ sont remplacés par le mot „*logement*“ à l'article 1758 du Code civil.

8° Au point 7°, le mot „résoudre“ est remplacé par le mot „*résilier*“.

Commentaire:

Ad 1°

Comme il n'existe pas de paragraphe (2) à l'article 31, il convient de supprimer la numérotation en paragraphes à l'article 31. Le Conseil d'Etat a également soulevé cette remarque.

Ad 2°

L'article 3, 3° du Nouveau Code de procédure civile confère une compétence générale au juge de paix en matière de baux d'immeubles. Tel que suggéré par le Juge de Paix Directeur d'Esch-sur-Alzette dans son avis du 30 octobre 2003, il convient de remplacer les mots „le président du tribunal civil“ par les mots „le juge de paix“ de la situation de l'immeuble.

Suite à l'insertion du nouveau point 1° et de la suppression de l'ancien point 2°, la numérotation reste inchangée à partir du point 3° de l'article 31.

Ad 3°

Conformément au commentaire des articles du projet de loi, en cas de contrat de bail commercial, artisanal ou à ferme, il est prévu que le contrat devrait pouvoir être maintenu dans le chef du repreneur

de l'exploitation en cas de décès du locataire si certaines conditions sont respectées. Or, le libellé actuel du texte ne prévoit le maintien du bail qu'en cas de décès d'un locataire d'un local de commerce. Une ferme ou un lieu artisanal n'est cependant pas forcément un local de commerce, comme l'a soulevé avec justesse le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg dans son avis du 22 décembre 2003. Il convient donc de préciser le texte, tout en utilisant une terminologie plus uniforme que dans la première version du projet de loi.

Il ne semble pas raisonnable d'exclure le conjoint du locataire défunt du bénéfice de la présente disposition. Celui-ci ne dispose pas d'un lien de famille avec le défunt. La nouvelle version du texte permet ainsi le maintien du contrat de bail non seulement dans le chef du repreneur ayant un lien de famille jusqu'au 5e degré avec le défunt, mais également dans le chef du conjoint ou du concubin du locataire défunt.

En ce qui concerne le paragraphe (3) de l'article 1762-8 du Code civil, la Commission a tenu compte des suggestions proposées par le Conseil d'Etat.

Ad 4° et 5°

La Commission a accepté les propositions du Conseil d'Etat.

Ad 6° et 7°

La Commission a retenu les propositions du Conseil d'Etat.

Comme énoncé par le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg dans son avis du 22 décembre 2003, l'intention des auteurs du projet de loi était d'uniformiser le délai de résiliation pour les baux d'habitation et de maintenir les délais d'usage pour les autres baux, par exemple pour la location d'un emplacement de parking, d'un garage, d'un emplacement pour une terrasse ou un emplacement de camping. Dans le projet de loi, l'article 1736 modifié retient cependant pour tous les baux à loyer, c'est-à-dire également pour les baux mentionnés ci-dessus, un délai de résiliation de 3 mois. Il convient donc de modifier le texte en précisant que ce délai de résiliation s'applique uniquement aux baux d'habitation.

Ad 8°

Le bailleur ne résout pas un contrat de bail. Il le résilie le cas échéant. La résolution entraîne l'effacement rétroactif des obligations nées d'un contrat. L'utilisation du verbe „résilier“ est donc plus appropriée.

Amendement 23

L'article 32 (ancien **article 33**) est remplacé par la disposition suivante:

„**Art. 32.**– (1) L'article 37 de la loi modifiée du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme est à modifier comme suit:

„**Art. 37.**– Les articles 20 à 25 de la loi du xx sur le bail à usage d'habitation principale et modifiant le *Code civil* sont applicables en matière de bail à ferme.“

(2) Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence à la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de bail à loyer s'entend comme référence aux dispositions de la présente loi.“

Commentaire:

Il convient de modifier la disposition conformément à la proposition faite par le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg dans son avis du 22 décembre 2003. Dans l'énumération des articles applicables en matière de bail à ferme, l'article 26 n'a cependant pas été repris vu qu'il sera abrogé avec l'entrée en vigueur de la présente loi.

Concernant l'ancien paragraphe (1), la Commission a tenu compte de la proposition du Conseil d'Etat. En effet, elle est arrivée à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire de modifier les dispositions d'ordre général du Nouveau Code de procédure civile. Il suffit qu'une disposition particulière du projet de loi prévoie clairement que les affaires en matière de bail à loyer sont introduites devant le juge de paix non par citation, mais par voie de requête et que ceci vaut également pour les cas où une des deux parties ne comparait ni en personne, ni par mandataire. Comme l'article 23 du projet de loi, lequel fait

notamment référence aux articles 82 et 84 du Nouveau Code de procédure civile, est suffisamment clair et englobe les hypothèses concernées par lesdits deux articles, la Commission est d'accord de supprimer l'ancien paragraphe (1).

Amendement 24

Dans l'article 33 (ancien **article 34**), les mots „ou devant les juridictions“ sont insérés entre les mots „commissions des loyers“ et „au moment“.

Commentaire:

Il est jugé utile de rendre cette disposition applicable non seulement aux demandes pendantes devant la commission des loyers, mais également aux demandes pendantes devant les juridictions au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Amendement 25

L'article 35 (ancien **article 36**) est modifié comme suit:

1° L'alinéa 1er est remplacé par l'alinéa suivant:

„Les loyers convenus avant l'entrée en vigueur de la loi ne peuvent être adaptés au niveau résultant de l'application de la présente loi *qu'après une notification écrite au locataire.*“

2° Il est inséré un nouvel alinéa 3 libellé comme suit:

„Lorsque le locataire ne dénonce pas le contrat de bail et si l'augmentation du loyer demandée dépasse 10%, la hausse s'applique par tiers annuels.“

Commentaire:

Il est important de préciser dans le texte qu'une adaptation du loyer convenu avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne peut avoir lieu que moyennant une notification *écrite* préalable au locataire pour permettre à celui-ci de vérifier la pertinence de cette adaptation du loyer.

Comme dans l'hypothèse visée à l'article 11, alinéa 2, il convient de préciser que l'augmentation du loyer, si elle est supérieure à 10%, ne peut s'opérer que par tiers annuels.

*

Vu la priorité accordée par le Gouvernement audit projet de loi et vu l'urgence d'une réforme prochaine de la législation sur le bail à loyer, je vous saurais gré, Monsieur le Président, si le Conseil d'Etat pouvait émettre son avis complémentaire dans les meilleurs délais possibles de sorte que le projet de loi puisse encore être évacué avant les vacances parlementaires d'été 2006.

Une copie de la présente est adressée pour information à Madame Octavie MODERT, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement et à Monsieur Fernand BODEN, Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Lucien WEILER

*

TEXTE COORDONNE

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

sur le bail à usage d'habitation principale et modifiant le Code civil

Chapitre Ier. – Dispositions générales

Art. 1er.– (1) Les baux à usage d'habitation principale sont régis par les articles 1713 à 1762-2 du Code civil sous réserve des règles particulières instituées par la présente loi.

(2) Sous réserve des dispositions des articles 16 à 18, la présente loi s'applique exclusivement à la location, par un contrat de bail écrit ou verbal, de logements à usage d'habitation principale à des personnes physiques, quelle que soit l'affectation stipulée dans le contrat de bail, sauf opposition justifiée par le bailleur en cas de réaffectation par le locataire en cours de contrat.

Par logement à usage d'habitation principale, il y a lieu d'entendre le lieu où réside habituellement et effectivement le locataire.

(3) La loi ne s'applique pas:

- aux immeubles __ affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale, sous réserve des dispositions prévues par le chapitre VIII;
- aux résidences secondaires;
- aux locaux __ ne formant pas l'accessoire du logement;
- aux chambres d'hôtel;
- aux logements collectifs conformément à la législation concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers;
- aux logements meublés ou non-meublés dans des structures d'hébergement spéciales telles que maisons de retraite, centres intégrés pour personnes âgées, centres de gériatrie, centres pour personnes handicapées, et notamment les logements meublés ou non-meublés dans les structures d'hébergement tombant sous la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Les articles 3 à 11 et 15 ne s'appliquent pas aux logements locatifs prévus par les articles 27 à 30ter de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, à l'exception des logements locatifs désignés à l'article 28, alinéa 4.

Art. 2.– Toute cession de bail portant sur des baux à usage d'habitation principale n'est interdite qu'en cas de stipulation contractuelle expresse dans le contrat de bail. ____

Les dispositions des articles 3 à 11 s'appliquent également aux relations entre locataires principaux et sous-locataires ou cessionnaires.

Chapitre II. – De la fixation du loyer et des charges

Art. 3.– (1) La location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans le logement.

(2) A défaut d'accord entre parties, le capital investi est celui engagé:

- dans la construction initiale du logement et de ses dépendances telles que garages, emplacements de stationnement, jardin, grenier et cave, qui sont mis à la disposition du locataire et dont le coût est établi au jour de leur achèvement;
- dans les travaux d'amélioration, dont le coût est établi au jour de l'achèvement des travaux, lesquels ne peuvent comporter des réparations locatives ou de menu entretien;

- dans le fonds sur lequel l'habitation est sise, dont le coût est fixé à celui du jour de son acquisition; le coût du fonds peut toutefois également être fixé forfaitairement par le bailleur à 20% du capital investi.

(3) Ce capital investi est réévalué au jour de la conclusion du bail ou au jour de l'adaptation du loyer par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Si la construction du logement remonte à quinze ans ou plus, le capital investi réévalué déterminé d'après les modalités formulées ci-avant, à l'exception des frais relatifs au fonds sur lequel l'habitation est sise qui ne sont pas pris en compte pour le calcul de la décote, est diminué de 2 % par période de deux années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement. Ces frais sont également réévalués selon les modalités prévues par l'alinéa 1er. Au cas où les frais investis n'atteignent pas le montant correspondant de la décote, ils sont compensés avec la décote. Au cas où ils excèdent la décote opérée, ils sont reportés sur les décotes ultérieures.

(4) Dans le cas où le capital investi défini ci-avant ne peut pas être déterminé sur base de pièces justificatives et s'il y a désaccord entre le bailleur et le locataire sur le montant du loyer, la partie plus diligente chargera un expert assermenté en bâtiment qui procédera à l'évaluation du capital investi, réévalué et décoté.

Toutefois, en cas d'aliénation à titre onéreux, le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique translatif de propriété, et les frais de l'acte, sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté.

Dans le cas où la prédite évaluation ou la présomption prévue à l'alinéa 2 est contestée par la partie qui aura prouvé qu'elle ne saurait manifestement correspondre à la valeur marchande comparable, sans pour autant que cette partie ne puisse établir le véritable capital investi, la commission des loyers, saisie conformément à l'article 8, détermine le capital investi 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 du logement.

(5) Le loyer de tout logement à usage d'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 deux ans.

Cette période de deux ans ne prend pas fin par suite d'un changement de bailleur. En revanche, elle prend fin de plein droit s'il y a changement de locataire sans préjudice des dispositions de l'article 13, alinéa 1er.

Art. 4.– Le loyer des logements meublés, à l'exception de ceux visés par l'article 1er, paragraphe (3), ne peut en aucun cas dépasser le double du loyer fixé conformément à l'article 3. Il est tenu compte, dans la fixation du loyer, de la valeur du mobilier.

Art. 5.– (1) La conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer.

(2) Il est toutefois permis aux parties de convenir d'une garantie locative, qui ne pourra dépasser trois mois de loyer, pour garantir le paiement du loyer ou des autres obligations découlant du contrat de bail.

En cas de stipulation d'une garantie locative, un constat écrit et contradictoire des lieux doit être signé jusqu'au jour de l'aménagement du locataire.

Le bailleur ne peut refuser, même après la conclusion du bail, une garantie locative sous forme d'une garantie bancaire.

(3) Le bailleur ne peut mettre à charge du locataire que les montants qu'il justifie avoir déboursés lui-même pour le compte du locataire.

Ne peuvent être mis à charge du locataire que les frais exposés pour la consommation d'énergie, pour l'entretien courant du logement et des parties communes, pour les menues réparations ainsi que les taxes liées à l'usage du logement.

Le bailleur peut exiger le versement d'acomptes appropriés sur ces frais. Ces acomptes peuvent être adaptés aux frais réellement exposés *pour compte du* locataire au cours des exercices antérieurs.

Les charges communes à plusieurs logements sont réparties annuellement selon un mode de computation à convenir entre les parties en cause.

Si les frais mis en compte résultent d'un décompte d'un immeuble soumis au statut de la copropriété approuvé en assemblée générale conformément à la législation relative au statut de la copropriété des immeubles bâtis, les positions de ce décompte à charge du locataire par application de la présente loi sont présumées justifiées et échues. La preuve contraire est admise.

En cas de demande du locataire, le bailleur est tenu de lui communiquer une copie des extraits du règlement de copropriété concernant la destination de l'immeuble, la jouissance et l'usage des parties privatives et communes et précisant la quote-part afférente du lot loué dans chacune des catégories de charges.

(4) Les acomptes sur charges peuvent également être fixés forfaitairement par les parties si ce forfait correspond à la consommation et aux charges normales du locataire. Il pourra être adapté au cours du bail.

Il est permis aux parties de convenir au cours du bail de modifier le régime des acomptes soit vers un régime forfaitaire soit du régime forfaitaire à un régime par acomptes.

(5) Les clauses de valeur conventionnelles qui diffèrent du régime prévu par la présente loi perdront leur effet à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée au bailleur.

Toutes autres stipulations inscrites dans les contrats de bail et destinées à priver d'effet une disposition de la présente loi sont nulles de plein droit.

Art. 6.– Les articles 3 à 5 ne s'appliquent pas aux logements avec confort moderne, non-standard:

- a. dont le loyer mensuel est supérieur à 269 euros, valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948; ou
- b. dont le capital investi, fixé conformément à l'article 3, paragraphes (2), (3) et (4):
 - par m² de surface utile, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation sur la publicité foncière en matière de copropriété, d'un logement faisant partie d'une copropriété est supérieur à 618 euros, valeur au nombre cent de l'indice des prix de la construction en 1970; ou
 - par m² de surface utile d'habitation, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation concernant l'aide au logement, des maisons unifamiliales est supérieur à 450 euros, valeur au nombre indice cent de l'indice des prix de la construction en 1970;

à condition que le contrat de bail stipule clairement qu'il s'agit d'un des logements visés au présent article et qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 5.

Art. 7.– (1) Dans les communes de 6.000 habitants et plus, il est institué une ou plusieurs commissions des loyers.

Plusieurs commissions des loyers sont instituées pour *l'ensemble des* communes de moins de 6.000 habitants. Un règlement grand-ducal déterminera la zone de compétence territoriale et le siège de ces commissions des loyers.

(2) Les missions de la commission des loyers, dénommée ci-après „commission“, sont définies par les dispositions de la présente loi.

(3) Chaque commission se compose d'un président et de deux assesseurs. Il y a autant de membres suppléants que de membres effectifs. Les membres *effectifs et* suppléants sont nommés pour une durée de six ans. Leurs mandats sont renouvelables.

Pour les communes de 6.000 habitants et plus, les membres *effectifs et* suppléants sont désignés par le conseil communal, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Le président de chaque commission et son suppléant sont choisis pour autant que possible parmi les membres du conseil communal. L'un des assesseurs est choisi parmi les bailleurs et l'autre parmi les locataires domiciliés dans la commune. Il en est de même de leurs suppléants respectifs.

Pour les communes de moins de 6.000 habitants, les membres *effectifs et* suppléants des commissions sont désignés, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, sur base d'une liste de candidats proposés par les différents conseils communaux, en réunion jointe des conseils communaux afférents qui seront convoqués par le commissaire de district du siège de la commission, et dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée. La réunion jointe est présidée par le commissaire de district compétent. Si l'assemblée jointe des communes concernées a été convoquée deux fois sans s'être trouvée en nombre requis, elle pourra, après une nouvelle et dernière convocation, quel que soit le nombre des communes présentes, prendre une résolution sur l'objet mis pour la troisième fois à l'ordre du jour. Le président de ces commissions est le commissaire du district où est situé le siège de la commission. L'un des assesseurs est choisi parmi les bailleurs et l'autre parmi les locataires domiciliés dans la zone de compétence territoriale de la commission. Il en est de même de leurs suppléants respectifs.

Les commissions sont renouvelées à la suite des élections générales des conseils communaux dans les trois mois qui suivent l'installation des conseillers élus. En cas de renouvellement intégral du conseil communal d'une commune de 6.000 habitants et plus par suite de dissolution ou de démission de tous ses membres, le nouveau conseil procède, dans les trois mois de son installation, au renouvellement de la commission.

Lorsqu'un assesseur perd sa qualité respectivement de bailleur ou de locataire, il est de plein droit démissionnaire de la commission en cette qualité.

Les présidents des commissions dans les communes de 6.000 habitants et plus ainsi que les assesseurs de toutes les commissions des loyers peuvent être révoqués au cours de leur mandat et remplacés. La révocation d'un membre d'une commission dans une commune de 6.000 habitants et plus est faite par le conseil communal sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. La procédure de révocation d'un assesseur d'une commission regroupant plusieurs communes de moins de 6.000 habitants est initiée par une demande afférente présentée au président de la commission par une des communes concernées sur base d'une décision prise par son conseil communal. Dans le mois de la réception de la demande, le président convoque une réunion jointe des conseils communaux concernés lors de laquelle est prise une décision concernant la révocation. Cette décision est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Les règles de fonctionnement de cette réunion jointe sont les mêmes que celles qui figurent au troisième alinéa du présent paragraphe.

En cas de vacance d'un poste de membre *effectif ou* suppléant d'une commission par suite de décès, de démission ou pour toute autre cause, il est pourvu au remplacement du poste vacant dans le délai de trois mois. Le remplaçant achève le terme du mandat de celui qu'il remplace.

(4) Dans les communes de 6.000 habitants et plus, le lieu de réunion de la commission est un local approprié mis à disposition par l'administration communale concernée. Pour chaque commission regroupant des communes de moins de 6.000 habitants, un local approprié est mis à disposition par l'administration communale du lieu du siège de la commission.

(5) Le secrétaire de la commission est désigné par le conseil communal parmi les fonctionnaires communaux dans les communes de 6.000 habitants et plus. Il est désigné par le président parmi les fonctionnaires du commissariat de district pour chaque autre commission.

(6) Dans les communes de 6.000 habitants et plus, les indemnités revenant aux membres et au secrétaire de la commission ainsi que les autres frais de fonctionnement de la commission sont à charge de la commune.

Pour les autres commissions, les indemnités revenant aux membres et au secrétaire de la commission ainsi que les autres frais de fonctionnement sont répartis de façon égale entre les communes concernées.

Les montants des indemnités revenant aux membres et au secrétaire de la commission sont fixés par règlement grand-ducal.

Art. 8.– La partie qui se croira fondée en vertu des dispositions de la présente loi à demander une augmentation ou une réduction du loyer devra d’abord notifier son intention à l’autre partie par écrit, sous peine d’irrecevabilité de la requête devant la commission. Si un accord n’a pu être obtenu endéans un mois, le réclamant pourra adresser une requête au collège des bourgmestre et échevins de la commune du lieu de situation du logement. Le collège des bourgmestre et échevins transmettra sans délai la requête à la commission compétente.

Chaque requête précisera l’objet de la demande. Elle ne sera pas recevable pendant les six premiers mois du bail.

Les parties seront convoquées par la commission par lettre recommandée avec accusé de réception qui contiendra outre les jour, heure et lieu pour se présenter devant la commission une copie de la requête introductive de la partie requérante. La convocation sera faite au moins à huitaine. Si une partie n’est pas touchée personnellement, la commission des loyers reconvoquera les parties à quinzaine, le tout sous peine de nullité. La deuxième convocation est valablement faite à domicile.

Art. 9.– (1) Les parties comparaîtront en personne ou par fondé de pouvoir devant la commission aux jour, heure et lieu indiqués dans la convocation et présenteront leurs observations.

(2) La commission pourra s’entourer de tous les renseignements qu’elle jugera convenir avant de déterminer le loyer. Elle pourra notamment prendre inspection des lieux loués.

Exceptionnellement, la commission pourra se faire assister par un expert. Les frais de cette intervention seront avancés par la partie requérante et ventilés entre les parties dans la décision de la commission ou, en cas de recours, par le tribunal saisi en tenant compte de l’issue de la procédure.

(3) La commission s’efforcera de concilier les parties.

S’il y a conciliation, il sera dressé procès-verbal des conditions de l’arrangement. Ce procès-verbal sera signé par les parties ou leurs fondés de pouvoir et par le président de la commission.

En cas de non-conciliation ou de non-comparution de l’une des parties, la commission déterminera le loyer dû et/ou les avances sur charges d’après les règles établies par les articles 3 à 5.

(4) En cas de détermination du loyer, le procès-verbal contiendra l’évaluation du logement par rapport aux critères légaux et réglementaires et le montant du loyer.

Le procès-verbal sera signé par les membres de la commission et une copie sera notifiée aux parties par lettre recommandée dans le plus bref délai avec indication des voies et du délai de recours ainsi que de la manière dans laquelle il doit être présenté, faute de quoi le délai pour introduire un recours contre la décision conformément à l’article 10 ne court pas.

(5) La commission est tenue de rendre sa décision dans un délai de trois mois à partir de la transmission de la requête à la commission. Si aucune décision n’est rendue endéans ce délai, le requérant pourra saisir directement le juge de paix.

(6) Les parties peuvent convenir de charger la commission d’une mission d’arbitrage auquel cas la décision s’imposera aux parties et sera susceptible d’exécution directe.

Art. 10.– Contre la détermination du loyer par la commission, il est ouvert une action devant le juge de paix du lieu de la situation du logement. Cette action devra être formée, à peine de déchéance, dans le mois de la notification du procès-verbal de la commission. Elle sera introduite, instruite et jugée conformément à la procédure prévue aux articles 19 à 25. La copie du procès-verbal de la commission sera jointe à la requête.

Si aucun recours n’est introduit suite à la notification de la décision de la commission dans les délais fixés, il est présumé d’une manière irréfragable que la décision de la commission est acceptée de part et d’autre.

La décision du juge de paix pourra être frappée d’opposition ou d’appel dans les formes et délais prévus aux articles 23 et 25.

Art. 11.– La détermination du loyer par la commission des loyers ou *par les juges* ne peut produire ses effets qu’à partir du premier terme venant à échoir après la date à laquelle le collège des bourgmestre et échevins compétent a été saisi de la requête conformément à l’article 8.

Lorsque, en application des dispositions de la présente loi, le loyer est augmenté de plus de 10% suite à une décision de la commission des loyers ou sur un recours en justice, la hausse s'applique par tiers annuels. Le locataire aura toutefois le droit de dénoncer le bail, nonobstant toute convention contraire, moyennant un délai de résiliation de trois mois.

Chapitre III. – De la durée du contrat de bail

Art. 12.– (1) Le contrat de bail peut être conclu à durée déterminée ou indéterminée. En l'absence d'un écrit, il est présumé conclu à durée indéterminée.

(2) Tout contrat de bail visé par la présente loi, à l'exception du contrat portant sur un logement tel que défini à l'article 6, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé à moins que:

- a. le bailleur déclare avoir besoin des lieux loués pour les occuper lui-même ou pour les faire occuper de manière effective par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement;
- b. le locataire ne remplit pas ses obligations;
- c. il existe d'autres motifs graves et légitimes à établir par le bailleur; le transfert de propriété du logement ne vaut pas motif grave et légitime.

(3) Par dérogation à l'article 1736 du Code civil, le délai de résiliation dans les cas prévus au paragraphe (2), point a, est de six mois. La lettre de résiliation doit être écrite, motivée et accompagnée, le cas échéant, de pièces afférentes et s'effectuer par voie de lettre recommandée à la poste avec avis de réception. Elle doit mentionner, sous peine de nullité, le texte du présent paragraphe.

Dans les trois mois de l'avis de réception à la poste, le locataire peut, sous peine de forclusion, demander une prolongation du délai de résiliation au juge de paix. En l'absence de cette demande, le bailleur peut demander au juge de paix une décision autorisant le déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai de résiliation de six mois. Toutefois, le locataire pourra encore introduire une demande en sursis à l'exécution de la décision, conformément aux articles 16 à 18. Dans ce cas, l'expiration du délai de déguerpissement du logement par le locataire doit impérativement avoir lieu au plus tard quinze mois après la date d'envoi de la lettre de résiliation du bail. La décision autorisant le déguerpissement forcé du locataire ne sera pas susceptible d'opposition ou d'appel.

En cas de demande de prolongation du délai de résiliation, les parties seront convoquées dans les deux mois à l'audience. Sauf si la demande ___ est sérieusement contestable ou contestée, le juge de paix accordera une prolongation du délai au locataire à condition que celui-ci justifie avant l'expiration du délai initial de six mois, par voie de pièces, soit être en train de construire ou de transformer un logement lui appartenant, soit avoir loué un logement en construction ou en transformation, soit avoir fait des démarches utiles et étendues en vue de la recherche d'un nouveau logement. ___ La prolongation du délai ne pourra en aucun cas dépasser de douze mois la date d'expiration du délai initial de six mois. La faveur du sursis, prévue aux articles 16 à 18, ne sera plus applicable. La décision accordant ou refusant la prolongation du délai vaudra de droit titre exécutoire en vue d'un déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai. Elle n'est pas susceptible d'opposition ou d'appel.

(4) Lorsqu'un logement a été mis, même à titre gratuit, à la disposition d'une personne uniquement en raison d'un contrat de travail intervenu entre parties, le déguerpissement de l'occupant peut être ordonné par le juge de paix si l'employeur prouve que le contrat de travail a pris fin.

Au cas où l'occupant reste en possession du logement après la cessation du contrat de travail, il est tenu de payer une indemnité d'occupation du logement à fixer conformément aux dispositions de l'article 3.

(5) Par dérogation à l'article 1743 du Code civil, l'acquéreur d'un logement loué en tout ou en partie ne peut expulser le locataire dont le bail n'a pas date certaine avant son acte d'acquisition, mais qui avait été mis en possession des lieux avant cette date à moins que l'une des conditions définies au paragraphe (2) ne soit réalisée.

(6) L'acquéreur d'un logement loué qui veut occuper le logement lui-même ou par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement, doit envoyer au locataire une lettre recommandée de résiliation du contrat de bail dans les trois mois de l'acquisition du logement.

Dans ce cas, les dispositions prévues au paragraphe (3) sont applicables, sauf que l'expiration du délai de déguerpissement du logement par le locataire doit impérativement avoir lieu au plus tard douze mois après la date d'envoi de la lettre de résiliation du bail.

Art. 13.– En cas d'abandon du domicile par le locataire ou en cas de décès du locataire, le contrat de bail continue à durée indéterminée:

- au profit du conjoint ayant cohabité avec le locataire ou du partenaire ayant fait une déclaration de partenariat avec le locataire et ayant vécu en couple avec celui-ci;
- au profit des descendants, des ascendants ou du concubin notoire, qui vivaient avec lui en communauté domestique depuis au moins six mois à la date de l'abandon du domicile ou du décès et qui avaient déclaré leur domicile à la commune dans le logement pendant cette période.

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

Les droits du bailleur contre le locataire ayant abandonné le logement ne sont pas affectés par ces dispositions.

A défaut de personnes remplissant les conditions prévues au présent article, le contrat de bail est résilié de plein droit par ____ le décès du locataire.

Art. 14.– Sauf *cas de force majeure*, l'ancien locataire a droit à des dommages-intérêts si, dans les trois mois qui suivent son départ, les lieux ne sont pas occupés aux fins invoquées comme motif de la résiliation du bail soit dans l'acte de dénonciation du bail, soit dans la requête introductive d'instance, soit dans le jugement.

Le délai de trois mois est suspendu pendant la durée des travaux de rénovation et de transformation entrepris de manière effective ____.

Si le tribunal constate que le motif invoqué pour empêcher la prorogation légale était *dolosif*, le locataire a droit à des dommages-intérêts qui ne peuvent être inférieurs au montant des loyers d'une année.

Art. 15.– Le locataire dont le bail court depuis au moins dix-huit ans bénéficie d'un droit de préemption sur le logement loué, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du bailleur parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite. ____

Le bailleur adresse au locataire par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre, le bailleur doit avertir le locataire qu'il a le droit de faire une contre-proposition. Le locataire dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si le locataire a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d'un mois. Le logement ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par le locataire.

Le droit de préemption peut uniquement être exercé si le locataire a loué tout l'immeuble, respectivement si l'appartement qu'il a loué est placé sous le régime de la copropriété.

En cas de vente du logement à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef du locataire, le locataire lésé peut réclamer des dommages-intérêts au vendeur qui ne pourront être inférieurs au montant des loyers d'une année.

Chapitre IV. – De la protection des personnes condamnées à déguerpir de leur logement

Art. 16.– 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 il pourra être prorogé à deux reprises, chaque fois pour une durée maximum de trois mois. Le sursis ne sera accordé que si, en raison des circonstances, le requérant paraît mériter cette faveur et qu'il prouve avoir effectué des démarches utiles et étendues pour trouver un nouveau logement, à moins que le sursis ne soit incompatible avec le besoin personnel de l'autre partie.

Le juge de paix *fixe la contrepartie pécuniaire due par la partie condamnée à déguerpir pendant la durée du sursis en raison de son maintien provisoire* — dans les lieux, *en tenant compte du dommage qui en résulte pour le bailleur.*

Si après une condamnation au déguerpissement en première instance, l'appel de la partie condamnée à déguerpir est déclaré irrecevable ou nul, ou si le déguerpissement est confirmé en instance d'appel, quel que soit le délai accordé par le juge d'appel à la partie condamnée au déguerpissement, cette partie ne pourra plus introduire une demande en sursis à l'exécution de la décision.

Toute demande en sursis ou en prorogation de sursis est irrecevable s'il s'est écoulé un délai supérieur à un an entre le jour de l'introduction de la procédure judiciaire et l'expiration du délai de déguerpissement fixé dans le jugement prononçant la condamnation ou dans l'ordonnance accordant un précédent sursis.

Par dérogation à l'alinéa qui précède et sous réserve des dispositions prévues par l'article 12, paragraphes (3) et (6), toute demande en sursis ou en prorogation de sursis est encore irrecevable à l'expiration du délai de douze mois à partir de la date où l'acquéreur d'un immeuble loué a informé le locataire par lettre recommandée, respectivement à l'expiration du délai de quinze mois à partir de la date où le bailleur a informé le locataire par lettre recommandée, qu'il veut occuper l'immeuble lui-même ou par un de ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement.

Art. 17.— La demande en sursis sera formée par simple requête à déposer au greffe de la justice de paix. Les parties seront convoquées pour la première audience utile.

La décision sur la demande sera constatée par simple note au plumitif. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours.

Art. 18.— Si le délai de déguerpissement accordé à l'occupant par la décision est supérieur à quinze jours, la demande en sursis est à introduire, à peine de déchéance, au plus tard trois jours avant l'expiration de ce délai. La demande en prolongation du sursis est à introduire, à peine de déchéance, au plus tard trois jours avant l'expiration du sursis. Il y sera statué incessamment. Néanmoins, la demande aura un effet suspensif.

Chapitre V. — Du règlement des litiges

Art. 19.— Le juge de paix est compétent, même si le titre est contesté, pour connaître de toutes les contestations entre bailleurs et locataires relatives à l'existence et à l'exécution des baux *d'immeubles*.

Le juge de paix compétent est celui de la situation du logement faisant l'objet du bail en litige.

Art. 20.— La demande portée devant le juge de paix conformément à l'article 3, 3° du Nouveau Code de procédure civile sera formée par simple requête sur papier libre à déposer au greffe de la justice de paix en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause.

La requête énoncera les nom, prénom, profession et domicile des parties. Elle indiquera sommairement les moyens invoqués à l'appui de la demande et précisera l'objet de celle-ci.

La date du dépôt de la demande est marquée par les soins du greffier sur un registre de papier non timbré tenu au greffe. Ce registre sera coté et paraphé par le juge de paix. Le greffier y inscrira également la date des lettres recommandées prévues par la présente loi.

Art. 21.— Le greffier convoquera les parties par lettre recommandée à la poste avec avis de réception. Il y joindra une copie de la requête pour chaque défendeur. La lettre indiquera les nom, prénom, profession et domicile du demandeur, l'objet de la demande, le jour et l'heure de l'audience fixée pour les débats par le juge de paix au délai minimum de huit jours. La convocation contiendra en outre et à peine de nullité les mentions prescrites à l'article 80 du Nouveau Code de procédure civile.

Art. 22.— Pour l'instruction et le jugement des affaires, la procédure ordinaire prévue en matière de justice de paix, pour autant qu'il n'y est pas dérogé par les dispositions de la présente loi, sera suivie.

Lorsqu'il y a lieu à enquête ou expertise, le greffier citera les témoins et les experts par lettre recommandée avec avis de réception. La lettre précisera l'objet de l'enquête ou de l'expertise.

Dans les quinze jours du prononcé, le greffier notifiera aux parties ___ par lettre recommandée une copie sur papier libre du jugement.

Art. 23.– Si l'une des parties ne comparait ni en personne, ni par mandataire, le juge de paix statuera conformément aux dispositions des articles 74 à 89 du Nouveau Code de procédure civile. La partie défaillante pourra faire opposition, par déclaration au greffe, dans les quinze jours de la notification prévue à l'article 22, alinéa 3. Dans ce cas, la convocation se fera conformément aux dispositions de l'article 21.

Art. 24.– Le juge de paix peut prendre par ordonnance toutes mesures provisoires, et notamment fixer le loyer provisoire. Sont applicables les articles 15, 16 et 17 du Nouveau Code de procédure civile.

Art. 25.– L'appel sera porté devant le tribunal d'arrondissement. Il devra être interjeté, sous peine de nullité, dans un délai de quarante jours à partir de la notification du jugement s'il est contradictoire et, si le jugement est rendu par défaut, dans un délai de quarante jours à partir du jour où l'opposition ne sera plus recevable. La procédure ordinaire prévue en matière commerciale s'applique tant pour l'introduction de l'appel que pour l'instruction et le jugement de l'affaire.

Chapitre VI. – Des missions incombant aux autorités communales

Art. 26.– Les administrations communales ont la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune.

Art. 27.– (1) Une habitation ou un local habituellement loué pour servir de logement ___ ne pourra être soustrait à cette destination pour être transformé en bureau ou local à usage commercial ou artisanal, sauf autorisation expresse de la part du collège des bourgmestre et échevins de la commune dans laquelle se situe l'habitation ou le local en question.

Cette interdiction ne s'applique ni aux bureaux des services publics ni aux cas où les locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituent que l'accessoire du logement.

(2) Le collège des bourgmestre et échevins peut obliger les propriétaires des immeubles et parties d'immeubles non-occupés destinés à servir de logement sis sur le territoire de la commune à les déclarer à l'administration communale dans le délai fixé par ledit collège. La déclaration devra préciser le volume non-occupé, le nombre de pièces et le montant du loyer.

(3) Les infractions ___ aux dispositions du paragraphe (1) sont punies d'une amende de 251 à 50.000 euros et d'un rétablissement des lieux transformés dans leur pristin état ou d'une de ces peines seulement.

Les infractions aux dispositions du paragraphe (2) sont punies d'une amende de 251 à 25.000 euros.

Art. 28.– Chaque commune est autorisée à demander annuellement auprès des bailleurs, donnant en location un ou plusieurs logements sis sur le territoire de la commune, respectivement auprès des locataires d'un logement sis sur le territoire de la commune, des renseignements relatifs au montant du loyer et des charges locatives à payer au bailleur ainsi qu'au type et à la surface en m² du logement loué.

Ces renseignements peuvent être utilisés pour l'établissement d'un cadastre des loyers afin de connaître le niveau moyen des loyers demandés pour les différents types de logements dans une commune ou dans une partie de celle-ci.

La demande de renseignements est faite moyennant un formulaire mis à la disposition des bailleurs, respectivement des locataires, par les autorités communales. Elle doit être retournée, dûment remplie et signée par chaque bailleur ou locataire destinataire aux autorités communales dans le délai indiqué

sur le formulaire, faute de quoi le destinataire défaillant pourra être puni à une amende dont le montant est fixé par règlement communal conformément aux dispositions de la loi communale.

En cas de demande du ministre ayant le Logement dans ses attributions, les résultats des renseignements récoltés dans une commune donnée sont communiqués au ministre par les autorités communales.

Chapitre VII. – Des mesures spéciales pour la sauvegarde des biens meubles des personnes condamnées à déguerpir

Art. 29.– (1) En cas d'expulsion forcée d'une personne condamnée à déguerpir des lieux qu'elle occupe, les biens meubles se trouvant dans ces lieux sont transportés, aux frais de la personne expulsée qui doit en faire l'avance, au lieu qu'elle désigne.

(2) Si la personne expulsée ne désigne aucun lieu de dépôt, si elle refuse ou si elle n'est pas à même de faire l'avance des frais de transport, l'huissier chargé de l'exécution du jugement de déguerpissement fait transporter les biens meubles aux frais de la personne expulsée, avancés par la commune du lieu d'expulsion en cas de demande de l'huissier, dans le local visé à l'article 30.

(3) L'huissier de justice dresse, aux frais de la personne expulsée, un procès-verbal contenant l'inventaire des biens transportés et la description sommaire de leur état. Il remet une copie du procès-verbal à la personne expulsée et à l'administration communale concernée.

Art. 30.– (1) La commune prend en charge, dans un local approprié, l'entreposage des biens meubles des personnes expulsées dans les conditions de l'article 29, paragraphe (2). Elle peut faire détruire les biens périssables, insalubres ou dangereux et refuser d'entreposer les biens dont la conservation causerait des difficultés ou des frais anormaux.

(2) Le dépôt dans le local visé à l'alinéa qui précède peut être assujéti au paiement d'une redevance à fixer par la commune.

(3) Sauf convention écrite contraire entre la commune et la personne expulsée, les biens entreposés doivent être retirés dans un délai de trois mois à partir de la date du dépôt, contre paiement des frais de transport avancés par la commune et des redevances de dépôt rédues. La commune peut renoncer à exiger de la personne expulsée le paiement de ces frais et redevances.

(4) Après l'expiration de ce délai, la commune adresse, par lettre recommandée, à la personne expulsée une sommation de retirer ses biens. Si par suite un délai de trois mois s'est écoulé sans que ni la personne expulsée ni la partie saisissante ne se soient manifestées auprès de l'administration communale, la commune peut adresser, par lettre recommandée, à la personne expulsée et à la partie saisissante une ultime sommation de retirer les biens dans un délai de quinze jours, avec l'indication que, faute d'y obtempérer, il est présumé d'une manière irréfragable que tant la personne expulsée que la partie saisissante ont renoncé à réclamer la délivrance des biens entreposés. La commune est alors autorisée à procéder à la vente des biens se trouvant dans le local de dépôt, sinon à en disposer autrement.

(5) La commune retient sur le produit de la vente les frais et autres dépenses mentionnés au paragraphe (3). Le solde est versé à la caisse des consignations. Le propriétaire des effets et meubles ou ses ayants droit pourront en obtenir le versement pendant une période de dix ans. Passé ce délai, il est acquis à la commune.

Chapitre VIII. – Dispositions finales, abrogatoires et transitoires

Art. 31.– Dans le livre III du Code civil, le chapitre II „Du louage des choses“ du titre VIII est modifié comme suit:

1° L'article 1762-5, alinéa 2, du Code civil aura désormais la teneur suivante:

„Ceux-ci sont choisis par les parties ou sinon désignés à la requête de la partie la plus diligente par le juge de paix de la situation de l'immeuble.”

2° Un nouvel article 1762-8 est inséré au Code civil, lequel aura la teneur suivante:

„Art. 1762-8. (1) Le preneur commerçant, industriel, artisan ou fermier, dont le bail vient à cesser pourra demander deux sursis successifs, chacun de six mois au maximum. Ces demandes seront déposées au greffe de la justice de paix, à peine de déchéance, deux mois au plus tard avant l'expiration du bail ou du premier sursis.

Si le délai-congé conventionnel est égal ou inférieur à deux mois, la demande en sursis peut encore être déposée dans les huit jours de la notification du congé.

Si le premier sursis accordé par le juge est égal ou inférieur à deux mois, la demande en obtention d'un deuxième sursis devra être déposée au plus tard huit jours avant l'expiration du premier sursis.

Les demandes en sursis sont dispensées du préliminaire de conciliation. Le juge de paix saisi aura compétence pour fixer le loyer pendant la durée des sursis. Le sursis sera refusé si le bailleur prouve qu'il a besoin de l'immeuble pour l'exploiter lui-même ou pour le faire exploiter par ses descendants ou pour d'autres causes graves et légitimes.

(2) En cas de décès d'un preneur d'un local de commerce, d'un local artisanal ou d'une ferme, titulaire d'un contrat de bail commercial, artisanal ou à ferme, le contrat de bail est maintenu dans le chef du repreneur sous condition que le repreneur maintient l'exploitation commerciale, artisanale ou agricole et à condition que le repreneur ait un lien de famille jusqu'au cinquième degré inclusivement avec le défunt, sinon qu'il soit le conjoint ou le concubin du preneur défunt.

(3) Sont à considérer dans l'application du présent article comme locaux à usage commercial ou industriel les immeubles dont le bail prévoit expressément pareille affectation, ceux qui sont destinés par leur nature à l'exercice d'un commerce ou d'une industrie et ceux dans lesquels cette activité est exercée à titre principal. _____“.

3° Il est inséré une section III libellé „Section III.– Des règles particulières aux _____ baux commerciaux“. Elle comprendra les articles 1762-3 à 1762-8.

4° La section III „Des règles particulières aux baux à ferme“, comprenant les articles 1763 à 1778, deviendra la section IV du titre VIII.

5° L'article 1736 du Code civil est modifié comme suit:

„Art. 1736.– Si le bail a été fait sans écrit ou si le contrat est stipulé à durée indéterminée, l'une des parties ne pourra donner congé à l'autre qu'en observant les délais fixés par l'usage des lieux.

Le délai de résiliation d'un contrat de bail d'habitation est de trois mois, sauf clause contraire dans le contrat de bail écrit prévoyant un délai supérieur à trois mois. _____

Le délai de résiliation pour un contrat de bail commercial ou un contrat de bail mixte est de six mois, sauf clause contraire prévue dans le contrat de bail écrit. _____“.

6° L'article 1758 du Code civil aura désormais la teneur suivante:

„Art. 1758.– Le bail d'un logement _____ est censé être fait à durée indéterminée s'il n'est pas spécifié dans le contrat de bail écrit pour quelle durée les parties ont voulu se lier.“

7° L'article 1761 du Code civil est remplacé comme suit:

„Art. 1761.– Le bailleur ne peut résilier le contrat de bail à durée déterminée, encore qu'il déclare vouloir occuper par lui-même la maison louée, s'il n'y a eu convention contraire.“.

8° L'article 1762 du Code civil est modifié comme suit:

„Art. 1762.– S'il a été convenu dans le contrat de bail à durée déterminée ou à durée indéterminée que le bailleur pourrait venir occuper la maison, il est tenu de notifier d'avance un congé soit aux époques déterminées par le contrat de bail, soit moyennant congé notifié dans les délais prévus à l'article 1736.“

Art. 32.– (1) _____ L'article 37 de la loi modifiée du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme est à modifier comme suit:

„Art. 37.– Les articles 20 à 25 _____ de la loi du xx sur le bail à usage d'habitation principale et modifiant le Code civil sont applicables en matière de bail à ferme.“

(2) Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence à la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de bail à loyer s'entend comme référence aux dispositions de la présente loi. ____

Art. 33.— Les dispositions prévues par les articles 31 et 32 sont applicables aux contrats en cours à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Elles s'appliquent aux demandes pendantes devant les commissions des loyers ou devant les juridictions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 34.— (1) Sont abrogées:

- la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer;
- les articles IV et V de la loi du 27 août 1987 portant réforme de la législation sur les baux à loyer.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), premier tiret, l'article 6 de la loi modifiée du 14 février 1955 restera d'application aussi longtemps que le règlement grand-ducal prévu à l'article 7, paragraphes (1) et (6), de la présente loi n'est pas entré en vigueur.

(3) Par dérogation au paragraphe (1), les contrats de bail conclus avant l'entrée en vigueur de la loi et portant sur des logements de luxe visés par l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer continuent à courir jusqu'à l'expiration du bail.

Art. 35.— Les loyers convenus avant l'entrée en vigueur de la loi ne peuvent être adaptés au niveau résultant de l'application de la présente loi qu'après une notification écrite au locataire ____.

Le locataire occupant un logement en vertu d'un contrat de bail conclu avant l'entrée en vigueur de la présente loi dispose d'un délai de réflexion de trois mois, à partir de la demande en augmentation du loyer du bailleur en application des dispositions introduites par la présente loi, pour dénoncer le contrat de bail. S'il dénonce le contrat de bail, aucune adaptation du loyer ne peut lui être imposée.

Lorsque le locataire ne dénonce pas le contrat de bail et si l'augmentation du loyer demandée dépasse 10 %, la hausse s'applique par tiers annuels.

Art. 36.— La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5216/10

N° 5216¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**sur le bail à usage d'habitation principale et modifiant le Code civil**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(20.6.2006)

Par dépêche du 20 janvier 2006 et conformément à l'article 19, paragraphe 2 de la loi modifiée du 12 juillet 1996, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique. Les amendements, élaborés par la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, étaient accompagnés d'un commentaire ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi.

La commission parlementaire „a ... constaté avec regret et étonnement“ que le Conseil d'Etat n'a pas procédé à l'examen des articles du projet de loi relatifs à la fixation des loyers. Le Conseil d'Etat ne saurait que recommander une lecture approfondie des arguments détaillés notamment dans le cadre des considérations générales de son avis. Les soucis quant à la prétendue pénurie de logements locatifs ne sont nullement négligés, et en constituent même le fil conducteur. La commission parlementaire partage la même appréciation en indiquant que le marché du logement du Grand-Duché serait toujours précaire surtout pour les demandeurs de logements locatifs de „confort standard“. Outre la question de la définition du confort standard, notion nouvellement introduite, s'impose la remarque que le projet de loi, tel qu'amendé, ne fournira aucune solution à cette catégorie de locataires. L'investisseur privé n'offrira pas de logements „confort standard“ et tel ne sera par ailleurs pas son objectif. L'investisseur privé cherche à rentabiliser son objet, et ne saurait combler, même par l'intermédiaire d'une fixation légale des loyers, une politique publique de logements, apte elle seule à offrir au marché des possibilités locatives conformes et aux besoins et aux moyens financiers des locataires. Le Conseil d'Etat ne voulait donc nullement négliger la réflexion, mais avait pour but un demi-siècle après la loi de 1955 de réveiller les esprits en redistribuant les rôles spécifiques pour les investisseurs privés et publics, et avait même prévu un délai de 5 ans pour „mettre en œuvre l'approche globale telle que préconisée“.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS*Amendement 1*

L'amendement visant à compléter l'intitulé par les termes „et modifiant le Code civil“ est à préciser. Il s'impose d'écrire „et modifiant certaines dispositions du Code civil“.

Amendement 2

Le Conseil d'Etat partage les velléités de la commission parlementaire à introduire dans le texte légal une définition du principe de l'habitation principale, mais ne saurait partager les conséquences que les auteurs du texte entendent en tirer.

La loi ne s'appliquerait en effet qu'aux baux des logements où „réside habituellement et effectivement le locataire“. Le locataire qui pour des raisons professionnelles ou autres ne résiderait pas forcément habituellement dans le logement loué verrait donc la loi inapplicable à son bail, avec toutes les conséquences que pareille situation pourrait générer, notamment pour sa propre sécurité locative.

Qu'en est-il des locaux à usage d'habitation qui sont sous-loués en habitation principale? Tandis que le bail principal ne serait pas soumis aux dispositions du présent projet, le bail relatif à la sous-location semble l'être.

Le Conseil d'Etat maintient partant sa version telle que préconisée dans son avis du 25 octobre 2005.

Pour des raisons de clarté, il y a lieu de préciser la loi mentionnée au troisième point de l'amendement 2.

Le troisième paragraphe, deuxième alinéa est dès lors à compléter, *in fine*, par „(...) de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement“.

Les autres propositions ne suscitent pas d'observation.

Amendement 3

Sans observation.

Amendement 4

Le Conseil d'Etat propose, pour l'article 3, de remplacer les termes „fonds“ et „prix de fonds“ par „terrain“, respectivement „prix du terrain“.

Article 3, paragraphe 3

Afin de faciliter la lecture de ladite disposition, le Conseil d'Etat propose de remplacer le bout de phrase „à l'exception des frais relatifs au fonds sur lequel l'habitation est sise“, par „à l'exception du prix du terrain sur lequel l'habitation est construite, frais de l'acte compris“.

Article 3, paragraphe 4

Sans observation.

Au-delà de l'amendement en question, le Conseil d'Etat entend faire part des observations suivantes:

Le Conseil d'Etat ne saurait admettre la terminologie du paragraphe en question. Il s'agira entre parties de déterminer le „capital investi“, qui faute de pièces ne pourra donc être établi. Les auteurs du texte doivent se mettre d'accord sur le prix à rechercher, et s'il s'agit du capital investi, il ne s'agira pas de la valeur marchande „comparable“ alors qu'il y va de deux notions différentes. Le projet prévoit comme base de l'évaluation du loyer le capital investi (réévalué) et non pas la valeur marchande. Le Conseil d'Etat de se demander par ailleurs comment la commission des loyers sera outillée pour fixer, en cas de contestation, le capital investi en application des dispositions prévues, sans passer par les sciences d'une expertise.

Le Conseil d'Etat donne en outre à considérer que l'état d'entretien de l'immeuble ne saurait guère être pris comme base (additionnelle) de la détermination du capital investi, sauf si les frais d'entretien ont été investis par le bailleur dans le logement. Pour dissiper tout malentendu, il y aurait lieu de préciser (à l'instar du paragraphe 3, alinéa 2 du présent texte) qu'est visé „l'état d'entretien ou de réparation du logement“.

Le Conseil d'Etat demande en conséquence que le texte en question soit reformulé.

Amendement 5

Le Conseil d'Etat propose de remplacer la formule „jusqu'au jour de l'aménagement (terme par ailleurs impropre) du locataire“, par l'expression plus adéquate „au plus tard le jour de l'entrée en jouissance des lieux par le locataire“.

Ad article 6

Cet article n'a pas été amendé par la commission parlementaire.

L'article est pourtant difficilement intelligible. Il retient en effet des critères arithmétiques pour la détermination du caractère des „logements avec confort moderne non standard“. Or ni le loyer ni le capital investi ne sont nécessairement des critères distinctifs du „confort moderne non standard“.

Pour le moins, il y aurait lieu de faire abstraction des notions non définies et par ailleurs essentiellement évolutives telles que „confort moderne non standard“, et de se référer aux „logements de luxe“,

notion qui fournirait plus de critères pour la détermination de la valeur locative que les seules notions de loyer et de capital investi.

Amendement 6

Les auteurs du projet sous avis veulent instaurer plusieurs commissions des loyers dans les communes de plus de 6.000 habitants, et regrouper les communes de moins de 6.000 habitants pour y instaurer des commissions communes.

Le Conseil d'Etat préconise l'abolition du système des commissions telles qu'elles existent à l'heure actuelle, et telles qu'elles sont envisagées tant par les auteurs du projet de loi que par la commission parlementaire. La répartition géographique et le regroupement des communes de moins de 6.000 habitants sera de toute évidence difficile à réaliser. Pour le cas où effectivement le système des commissions des loyers devrait être maintenu, le Conseil d'Etat propose un regroupement géographique aux chefs-lieux des Justices de Paix, à Luxembourg, Diekirch et Esch-sur-Alzette, sinon pour le moins un regroupement géographique aux chefs-lieux cantonaux. Il est recommandé de faire nommer les membres des commissions par arrêté grand-ducal, alors qu'un degré élevé de professionnalisation sera requis. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation des exigences notaires seront nécessaires, vu que les textes nouveaux sont à interpréter sans base jurisprudentielle. Le système à créer devra être empreint d'une certaine souplesse, alors que le but des travaux des commissions devrait être la conciliation entre parties. Un local devrait être mis à la disposition de la commission à chaque siège de la Justice de Paix ou dans les locaux de la mairie des chefs-lieux cantonaux, et le secrétariat sera assuré, soit par un greffier désigné par le greffier en chef, soit par un fonctionnaire communal. Le texte sera à modifier en conséquence, le principe des indemnités n'étant pas remis en cause.

Amendement 7

Sans observation.

Amendement 8

Il y a lieu de se référer au terme générique „le juge“.

Amendement 9

Le système préconisé par les auteurs semble au Conseil d'Etat non seulement des plus contestables, mais également des plus inextricables:

- en cas de forclusion encourue par le locataire pour demander la prolongation du délai de résiliation, un relevé de la forclusion est possible selon les prévisions de la loi du 22 décembre 1986 relative au relevé de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice.

Qu'en est-il du sort à réserver à la demande du propriétaire tendant à l'obtention d'un titre exécutoire, si cette demande a déjà été introduite et que le locataire est par après relevé de la forclusion encourue?

- pour quelle raison la décision rendue sur la demande du bailleur tendant à l'obtention d'un titre exécutoire ne serait-elle pas susceptible d'appel, alors que l'article 16 prévoit de manière générale la possibilité d'appel à l'encontre des décisions portant condamnation au déguerpissement?
- en prenant en compte également l'amendement 13, il y aura à l'avenir deux régimes distincts en matière de sursis, à savoir le régime „de droit commun“ et le régime particulier à la résiliation „pour besoin personnel“, ce régime se subdivisant encore suivant que le nouvel acquéreur de l'immeuble loué résilie le bail ou que le propriétaire-bailleur procède à la dénonciation du bail sur base de ce motif. Pour ce régime particulier, c'est la demande qui doit être formulée avant une date butoir. Le texte amendé de l'article 16 risque de ne pas être en phase avec le texte amendé de l'article 12: le propriétaire-bailleur peut-il exécuter son titre exécutoire si le locataire avant les délais d'expiration prévus à l'article 12, paragraphes 3 et 6 a introduit une demande en sursis ou en prorogation, et alors qu'il n'a pas encore été statué sur cette demande.

Dès lors, et pour des raisons de prévisibilité et de sécurité juridique, le Conseil d'Etat recommande aux auteurs du projet de revoir le texte en question.

Au point 2 a) du présent amendement, le Conseil d'Etat croit comprendre que le souci de l'auteur est de dire que c'est le délai qui vient à expiration, et que le déguerpissement a lieu ultérieurement.

Dès lors, il convient de reformuler l'expression impropre d'„expiration du délai de déguerpissement“, et de mettre „Dans ce cas, le déguerpissement ...“

La même remarque vaut à l'endroit du point 5.

Amendement 10

Le Conseil d'Etat recommande de faire abstraction au deuxième tiret du premier alinéa de l'article 13 de la notion de „concubin notoire“, notion non définie en droit positif.

Amendements 11 et 12

Sans observation.

Amendement 13

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'amendement 9.

Amendements 14 à 19

Sans observation.

Amendement 20

Le Conseil d'Etat maintient sa proposition, alors qu'il estime qu'il n'appartient pas à la commune d'avancer les frais d'expulsion exposés par l'huissier de justice mandaté par une partie privée.

Amendement 22

Le Conseil d'Etat préconise à l'endroit de la modification relative à l'article 1762-8, paragraphe 2 du Code civil le remplacement de la notion de „concubin“ par celle de partenaire au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats.

En outre, il propose de faire abstraction de la tournure lourde et inadéquate „preneur d'un local de commerce, d'un local artisanal ou d'une ferme, titulaire d'un contrat de bail commercial artisanal ou à ferme“.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de reformuler le paragraphe 2 de l'article 1762-8 comme suit:

„(2) En cas de décès d'un preneur, titulaire d'un contrat de bail commercial, artisanal ou à ferme, le contrat de bail est maintenu dans le chef du repreneur à condition que le repreneur maintienne l'exploitation commerciale, artisanale ou agricole et qu'il ait un lien de famille jusqu'au cinquième degré inclusivement avec le preneur défunt, sinon qu'il soit le conjoint ou partenaire au sens de la loi du 9 juillet 2004.“

Le Conseil d'Etat relève encore que l'application du nouvel article 1762-8 sera fonction également de la dévolution successorale.

Amendement 23

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 1. Il s'impose d'écrire „et modifiant certaines dispositions du Code civil“, au lieu de „modifiant le Code civil“.

Amendements 24 et 25

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 juin 2006.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Pierre MORES

5216/11

N° 5216¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

**sur le bail à usage d'habitation et
modifiant certaines dispositions du Code civil**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES CLASSES MOYENNES,
DU TOURISME ET DU LOGEMENT**

(5.7.2006)

La Commission se compose de: M. Norbert HAUPERT, Président-Rapporteur; M. Lucien CLEMENT, Mme Françoise HETTO-GAASCH, M. Marcel SAUBER, Mmes Vera SPAUTZ, Claudia DALL'AGNOL, MM. Jos SCHEUER, Henri GRETHEN, Emile CALMES, Henri KOX et Jacques-Yves HENCKES, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

En date du 6 octobre 2003, le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés qui était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et du texte du projet de loi.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre des Employés Privés le 3 décembre 2003, la Chambre des Métiers le 22 mars 2004, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics le 27 janvier 2004, la Chambre de Travail le 13 février 2004 et la Chambre de Commerce le 22 juillet 2004. A part les Chambres Professionnelles, l'Union luxembourgeoise des Consommateurs, le SYVICOL et l'Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil ont émis des avis respectivement les 31 octobre 2003, 26 janvier 2004 et 10 juin 2004.

Le Procureur Général d'Etat a rendu son avis le 31 mars 2005, la Justice de Paix de Luxembourg le 6 novembre 2003, celle d'Esch-sur-Alzette le 30 octobre 2003, la Justice de Paix de Diekirch le 29 janvier 2004 et le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg le 22 décembre 2003.

Le 27 septembre 2004, le projet de loi sous rubrique a été présenté à la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement par le Ministre. Au cours de cette même réunion, la Commission a désigné le rapporteur en la personne de son Président Monsieur Norbert Haupert.

La Commission parlementaire a procédé à un premier examen du texte lors des réunions des 27 septembre, 13 octobre, 20 octobre, 28 octobre, 8 novembre et 17 novembre 2004 ainsi que du 30 juin 2005.

L'avis du Conseil d'Etat, intervenu le 25 octobre 2005, a été examiné lors de la réunion du 1er décembre 2005. Suite à l'avis de la Haute Corporation, la commission parlementaire a proposé une série d'amendements qui furent transmis par dépêche du Président de la Chambre au Conseil d'Etat pour avis le 20 janvier 2006. Le Conseil d'Etat a émis son avis le 20 juin 2006. Au cours de sa réunion du 3 juillet 2006, la Commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Le présent rapport fut analysé au cours de la réunion du 5 juillet 2006.

*

2. APERÇU HISTORIQUE ET CRITIQUES PRINCIPALES AU SYSTEME ACTUEL

Le Code civil, décrété et promulgué en 1803, contient un titre VIII intitulé „Du contrat de louage“ qui constitue toujours le droit commun en matière de bail à loyer. Les dispositions dudit titre règlent les droits et les devoirs tant du bailleur que du locataire. Le Code civil ne contient aucune indication quant à la fixation du loyer qui se faisait d’après la libre volonté des parties contractantes.

La détermination du loyer n’a été réglementée qu’au courant du 20^{ème} siècle, par des textes qualifiés „de circonstance“ en raison des catastrophes respectivement de la situation économique difficile provoquées par les deux guerres mondiales. Les destructions causées par ces guerres provoquaient un manque de logements tel qu’il n’était plus possible de laisser les loyers s’établir librement par le seul jeu de l’offre et de la demande.

Pour faire face aux répercussions graves de ces événements sur la situation du logement au Grand-Duché, le législateur s’était décidé d’intervenir à plusieurs reprises pour réglementer temporairement la matière du bail à loyer, et ceci surtout par des mesures au niveau de la fixation du loyer.

Dans les législations successives en matière de bail à loyer, on constate jusqu’en 1955 l’absence de détermination chiffrée du montant du loyer à payer par le locataire. En effet, il existait au Grand-Duché deux systèmes de détermination des loyers, l’un consistant à fixer le montant du loyer d’après les principes de l’équité, l’autre consistant à limiter les augmentations de loyer à un certain pourcentage par rapport au montant du loyer payable à une année de référence.

Ce n’est que par la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer que fut introduit un nouveau système de fixation de loyer, celui de la valeur locative de l’immeuble.

Pour la fixation des loyers, cette loi distingue entre les constructions achevées avant le 10 septembre 1944, dont les loyers sont fixés forfaitairement, et celles achevées après cette date, dont la valeur locative est fixée en fonction du capital investi par le constructeur, auquel on applique un taux de référence multiplicateur pour déterminer le loyer.

Le caractère problématique du texte apparut très vite du fait que le capital investi était fixé dès le départ et fut figé une fois pour toutes. Aucune modification n’était prévue, ni dans le temps, ni eu égard à la situation géographique de l’immeuble, de sorte que la valeur locative n’était à la longue plus réellement répercutée sur le loyer légal. Malgré ces imperfections, il a fallu attendre jusqu’en 1987 avant qu’une modification de la législation du bail à loyer ne voie le jour.

La loi du 27 août 1987 ne constitue cependant pas une réforme profonde du bail à loyer, mais seulement une adaptation de la législation existante parce que le principe et la structure de la loi de 1955 ont été largement maintenus. C’est ainsi que les immeubles achevés avant le 10 septembre 1944, mais ayant fait ultérieurement l’objet de transformations substantielles en vue de l’amélioration du confort, sont également soumis au régime des logements d’après-guerre. En plus, chose importante, la loi de 1987 a introduit la réévaluation du capital investi.

Il reste que la législation existante en matière de bail à loyer ne tient pas compte de la situation économique et sociale actuelle et n’a cessé de susciter des critiques:

- les locataires reprochent à l’actuel système de ne pas avoir permis de freiner la hausse des loyers et de ne pas avoir résolu le problème de la pénurie de logements;
- les propriétaires-bailleurs dénoncent essentiellement les dispositions légales jugées trop unilatérales en faveur du locataire, notamment en matière de résiliation du bail arrivé à son terme étant donné les procédures trop complexes et les délais excessifs. Par ailleurs, la détermination légale du loyer empêcherait une adaptation aux conditions du marché. Tous ces griefs décourageraient l’investissement de fonds privés dans la pierre.

*

3. LA POLITIQUE RECENTE EN MATIERE DE BAIL A LOYER

Depuis la loi du 27 août 1987, aucune modification de la législation sur les baux à loyer n’a été entreprise pour améliorer le rendement de l’investissement privé dans le secteur du logement locatif.

Or, pour faire face à une demande de logements de plus en plus forte et pour combler les déficits actuels en la matière, il est important que la politique de logement stimule également les investissements privés dans le secteur du logement locatif.

C'est ainsi que dans la déclaration du 12 août 1999, le Gouvernement a affirmé sa volonté de stimuler l'assainissement des logements locatifs en modifiant la loi sur les baux à loyer.

En adoptant le programme d'action „Logement“, tel qu'il fut présenté en décembre 2001 par le ministre du Logement, le Gouvernement a réservé une suite concrète aux mesures annoncées dans la déclaration gouvernementale susmentionnée.

L'importance d'une réforme de la loi sur le bail à loyer, et notamment de l'abandon de la différenciation entre les logements construits avant et après 1944, fut encore une fois soulignée par le Premier Ministre lors de son discours sur l'état de la nation prononcé le 7 mai 2002 à la Chambre des Députés et dans le rapport du 25 février 2003 de la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement relatif au débat d'orientation sur la politique du logement à la Chambre des Députés. A l'issue de ce débat, une motion fut déposée à la Chambre invitant entre autres le Gouvernement „à réformer la législation sur le bail à loyer, dans le but d'encourager l'investissement dans le logement locatif, dans le sens:

- à supprimer la différenciation entre les maisons construites avant ou après le 10 septembre 1944 et à prévoir, le cas échéant, une adaptation progressive des loyers pour les contrats en cours;
- à maintenir le taux de 5% pour déterminer le loyer et, en ce qui concerne la valeur à prendre en considération pour le calcul du loyer, à se baser sur le capital réellement investi (valeur du terrain comprise) et sur le degré de vétusté de l'immeuble;
- à ramener le délai d'adaptation des loyers de 3 ans à 2 ans;
- à rééquilibrer les droits et devoirs respectifs des locataires et propriétaires, notamment en raccourcissant les délais dans lesquels un locataire doit, dans des cas bien déterminés, libérer un logement;
- à établir une définition d'un logement de luxe qui prend en considération le critère du capital investi par m² de surface habitable et à exclure les logements de luxe des dispositions de la loi sur le bail à loyer;
- à réformer les commissions de loyer dans le sens d'une plus grande professionnalisation.“

La déclaration gouvernementale présentée le 4 août 2004 à la Chambre des Députés par le Premier Ministre soulignait une nouvelle fois la nécessité de réformer la loi sur le bail à loyer en précisant les amendements à apporter au projet de loi déposé.

*

4. LES POINTS SAILLANTS DE LA NOUVELLE LOI

Le projet sous rubrique comprend deux parties:

- remaniement de la loi modifiée de 1955 sur le bail à loyer;
- modification et adjonction de certains articles au Code Civil.

L'objectif principal du projet consiste à rendre plus attractif l'investissement dans le logement locatif afin de parer à la pénurie de logements à louer, tout en continuant à assurer une protection indispensable à la partie économiquement la plus faible dans le contrat de bail, à savoir le locataire.

Le projet de loi sous rubrique changera essentiellement les dispositions suivantes:

4.1 Champ d'application de la loi

La loi doit s'appliquer exclusivement aux baux à usage d'habitation. Sont exclus du bénéfice de la loi, les immeubles affectés à l'exercice d'une profession (libérale, commerciale, artisanale, industrielle) ou à un service public, les résidences secondaires, les chambres d'hôtel, les logements dans des structures d'hébergement spéciales (maisons de retraite, centres de gériatrie, etc.), les locaux ne formant pas l'accessoire du logement. La loi s'appliquera tant aux contrats de bail écrits que verbaux. Les dispositions du projet concernant la fixation du loyer ne seront pas applicables aux logements locatifs construits dans le cadre d'un programme de construction d'ensembles de logements subventionnés.

4.2 Abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après

La loi modifiée de 1955 fait une distinction entre les logements construits avant 1944, dont le loyer est en principe fixé de façon forfaitaire, et les logements construits après 1944, dont le loyer ne peut excéder 5% du capital investi.

Le projet de loi sous rubrique prévoit d'abandonner cette différenciation qui avait sa raison d'être dans le contexte de l'après-guerre, mais qui ne se justifie plus à notre époque. En effet, le législateur de l'époque avait dans l'esprit, d'un côté, de protéger les locataires contre des hausses injustifiées du loyer de logements d'avant-guerre, et, d'un autre côté, d'encourager la construction de logements nouveaux.

Or, aujourd'hui, les loyers ne sont plus adaptés à la situation économique et sociale actuelle. En effet, des logements d'avant-guerre sont loués à des loyers exorbitants demandés par certains bailleurs et acceptés par les locataires faute d'alternatives, alors que d'autres restent inoccupés faute de rendement qui n'est pas en relation avec les inconvénients que peut apporter une location.

Etant donné que tant les propriétaires de logements anciens que ceux de logements neufs ont un intérêt légitime à obtenir un rendement équitable en fonction des capitaux investis dans l'immobilier, il convient de prévoir un système uniforme de fixation des loyers pour les logements de catégorie moyenne, quelle que soit leur date de construction, en fonction d'une valeur de référence comme le capital réellement investi, tout en tenant compte de l'évolution du coût de la construction, de la dévaluation monétaire et de la vétusté de l'immeuble.

L'introduction d'un régime uniforme permettra de mettre tous les bailleurs de logements de la catégorie moyenne sur un même pied d'égalité: tous pourront ainsi obtenir un loyer en fonction des capitaux réellement investis, ce qui devrait stimuler les investissements dans le secteur locatif, et notamment au niveau de la modernisation et de l'assainissement des logements anciens.

4.3 Autres modifications relatives à la fixation du loyer

a) Capital investi

Le principe de la fixation du loyer en fonction du capital investi est maintenu. Il est cependant précisé que le capital investi est déterminé en fonction de 3 éléments, à savoir le capital engagé dans la construction initiale du logement et de ses dépendances mis à la disposition du locataire dont le coût est établi au jour de leur achèvement, le capital engagé dans les travaux d'amélioration et le prix du terrain sur lequel l'immeuble est situé.

Des précisions sont ajoutées en ce qui concerne les frais et coûts à inclure dans le capital investi. Le texte permet dorénavant d'inclure dans le capital investi les „travaux d'amélioration“ au sens large, c'est-à-dire tous les travaux à l'exception des réparations locatives et de menu entretien. En ce qui concerne le capital engagé dans le terrain, le coût à prendre en considération est en principe celui fixé au jour de l'acquisition du terrain. Or, pour les terrains acquis à une époque lointaine il est parfois difficile, voire impossible, d'établir ce coût. Il est dès lors proposé de prévoir la faculté pour le bailleur d'opter pour une fixation forfaitaire du prix du terrain, en l'occurrence 20% du capital investi.

b) Adaptation des loyers

Il est précisé que le loyer tiendra compte de l'évolution du coût de la vie et de la dévaluation de la monnaie. Les mécanismes d'adaptations du loyer (réévaluation du capital investi, système de la décote pour vétusté, adaptation périodique des loyers), sous réserve de quelques ajustements, vont être maintenus et sont dorénavant également applicables aux logements d'avant-guerre. Aussi, le projet prévoit-il la faculté d'une adaptation des loyers tous les deux ans au lieu de trois.

Par ailleurs, le projet prévoit, en cas de hausse du loyer, la possibilité de l'application de la hausse par tiers annuels ou celle pour le locataire de dénoncer le bail.

4.4 Redéfinition de la notion de logements de luxe

L'article 5 de la loi de 1955 considère comme logement de luxe les „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“. Depuis la loi de 1955, aucune

modification n'a été apportée à cette notion et faute de définition détaillée des logements de luxe dans la loi, la jurisprudence a dû interpréter cette notion dans certains cas particuliers.

En l'absence d'une définition moderne de la notion de logements de luxe dans la loi et compte tenu des difficultés rencontrées dans la pratique, il y a nécessité de redéfinir la notion. L'ancienne définition est donc abandonnée du fait qu'elle est désuète, le nombre de pièces d'un logement n'étant pas décisif dans la détermination du niveau de qualité, mais plutôt l'équipement des diverses pièces. Il se pose dès lors la question sur quel critère devrait se fonder la nouvelle définition dans l'appréciation du caractère luxueux d'un logement.

Le critère retenu dans le projet de loi comprend deux variantes du critère coût; le loyer mensuel et le capital investi. Ainsi, sont dorénavant exclus du champ d'application des dispositions légales sur la fixation du loyer prévues par la loi, les logements:

- dont le loyer mensuel est supérieur à 269 €, valeur au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948; ou
- dont le capital investi dans la construction:
 - par m² de surface utile d'un logement faisant partie d'une copropriété est supérieur à 618 €, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970;
 - par m² de surface utile d'habitation des maisons unifamiliales est supérieur à 450 €, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970.

La solution retenue présente l'avantage d'une application pratique facile du texte, sans recours obligatoire à un expert. Il suffit qu'un des seuils susmentionnés soit dépassé pour qu'un logement puisse être considéré comme logement de luxe sous condition toutefois que le contrat de bail prévoit expressément qu'il s'agit d'un logement de luxe au sens de la loi et qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 5 de la loi (dispositions sur la fixation du loyer). En outre, les locataires de logements de luxe ne bénéficient pas de la prorogation légale des baux.

4.5 Professionnalisation des commissions de loyers

La commission des loyers constitue un instrument utile de règlement à l'amiable des conflits en matière de fixation des loyers et charges. Elle n'est pas une instance juridictionnelle, mais une instance de conciliation.

Etant donné que la mission confiée par l'Etat aux commissions des loyers consiste à concilier deux parties, sinon à prendre une décision susceptible de recours, et, ce qui est nouveau dans le projet, à procéder le cas échéant à un arbitrage, il est nécessaire de garantir l'objectivité et le professionnalisme de ces commissions. A cet effet, il est proposé de faire une distinction entre les „grandes“ et les „petites“ communes. La limite est fixée à 6.000 habitants.

Actuellement, chaque commune doit avoir au moins une commission des loyers. Or, dans de nombreuses communes rurales, une commission des loyers ne se justifie pas. En effet, la grande majorité des affaires en matière de bail à loyer ne concerne que les commissions des loyers de quelques grandes communes du pays.

Le projet de loi prévoit à cet effet que les communes de 6.000 habitants et plus doivent instituer une ou plusieurs commissions, alors que plusieurs communes de moins de 6.000 habitants auront en commun une commission.

4.6 Nouvelles dispositions concernant la prorogation du bail et le déguerpissement du locataire

a) Prorogation légale du bail

Le principe de la prorogation automatique du bail est maintenu, sauf en cas de besoin personnel du logement par le propriétaire, de non-respect par le locataire de ses obligations ou d'autres motifs graves et légitimes, le transfert de propriété étant exclu. Le besoin personnel du propriétaire est étendu à tous les membres de la famille et alliés jusqu'au 3e degré inclus. Aussi, le projet étend à toute forme d'occupation pour besoin personnel l'interruption de la prorogation. Le propriétaire-bailleur peut donc invoquer un besoin à usage professionnel.

b) Déguerpissement du locataire

La nouvelle procédure de déguerpissement est basée sur une idée du Conseil Economique et Social qui consiste à prévoir dans les cas de besoin personnel du logement par le propriétaire, un délai précis au terme duquel le propriétaire peut prendre usage de son logement. Aujourd'hui, cet usage est souvent largement repoussé par voie des recours judiciaires excessifs. En contrepartie, le locataire pourra profiter d'un délai de déguerpissement effectif pouvant aller jusqu'à 18 mois au maximum.

Concernant le texte prévu par le projet de loi il convient de noter:

- le délai de résiliation initial est de 6 mois;
- après expiration du délai initial de 6 mois, le locataire doit quitter les lieux à moins qu'il ne s'oppose en invoquant un motif réel et sérieux tel que la construction ou acquisition avec transformation d'un logement propre, la location d'un logement en construction ou en transformation ou encore des démarches utiles et étendues en vue de la recherche d'un nouveau logement;
- le juge peut accorder une prolongation du délai initial de résiliation pouvant aller jusqu'à 12 mois; dans ce cas, la faveur du sursis n'est plus applicable;
- au cas où le juge de paix a accordé une prolongation du délai de résiliation, ce même jugement vaudra de droit titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai fixé.

c) Demandes de sursis

La possibilité de demander des sursis en cas de condamnation à déguerpir a été maintenue dans le nouveau projet de loi. La pratique a cependant montré que des locataires peu soucieux ont utilisé abusivement toutes les voies de recours pour solliciter des sursis à exécution. Il convient donc de refuser le sursis aux locataires de mauvaise foi qui utilisent toutes sortes de moyens dilatoires pour allonger le délai avant qu'il puisse être procédé au déguerpissement du locataire.

Il est maintenant expressément prévu dans la loi un délai après lequel toute demande en sursis ou en prorogation de sursis est irrecevable. La partie condamnée à déguerpir devra effectuer des recherches sérieuses et étendues en vue de trouver un nouveau logement pour pouvoir justifier une demande en sursis à exécution. Le juge de paix saisi d'une demande de sursis ne devrait donc accorder le sursis qu'à l'occupant de bonne foi. Pour éviter dorénavant les abus, il a paru légitime de supprimer le recours à cette procédure dans l'hypothèse où la procédure judiciaire a déjà duré plus d'un an. En y ajoutant un délai minimum de 3 mois pour la dénonciation du bail avant la saisine des juridictions, le locataire condamné à déguerpir pourra, le cas échéant, bénéficier d'un délai de 15 mois avant l'exécution du jugement.

Une exception est cependant prévue en cas de vente d'un logement loué et que le nouveau propriétaire invoque le besoin personnel. Dans ce cas, le délai de résiliation est de 6 mois et une demande de prolongation de ce délai pour 6 mois supplémentaires au maximum est possible. En cas de demande de sursis, le juge de paix ne pourra accorder qu'un sursis ne dépassant pas le dernier jour du délai de 12 mois à compter de la date de résiliation du bail par le nouveau propriétaire. La décision du juge vaut titre exécutoire de déguerpissement.

4.7 Autres modifications significatives

- a) Extension du champ d'application de la garantie locative à toute créance qui peut naître du contrat de bail et obligation pour le propriétaire bailleur d'accepter une garantie locative sous forme de garantie bancaire.
- b) En ce qui concerne les charges locatives, le projet prévoit la possibilité d'une adaptation du montant des acomptes en cours de bail. Par ailleurs, si le logement est soumis au statut de copropriété, les décomptes approuvés en assemblée générale des copropriétaires sont présumés justifiés et échus.
- c) Le projet prévoit une protection nouvelle en cas d'abandon du domicile par le locataire ou en cas de décès de celui-ci pour les personnes ayant partagé son domicile. Sont bénéficiaires de cette protection: le conjoint, les enfants, grands-parents ou toute autre personne ayant vécu en communauté de vie avec le locataire sous condition que cette communauté ait existé depuis 6 mois au moins et que la personne en question ait déclaré son domicile légal à l'adresse du locataire.

d) Missions incombant aux autorités communales

Le collège des bourgmestre et échevins doit obligatoirement donner son autorisation en cas de transformation par le propriétaire d'un logement d'habitation en bureaux ou locaux à usage commercial ou artisanal. Le projet de loi prévoit des sanctions en cas de contravention par le propriétaire.

Le projet prévoit également la possibilité pour la commune de demander auprès de leurs habitants des renseignements relatifs au loyer en vue de la création d'un cadastre des loyers (*Mietspiegel*) ainsi que des renseignements relatifs aux logements non occupés.

*

5. AMELIORATIONS SIGNIFICATIVES PROPOSEES PAR LE PROJET CONCERNANT LA SITUATION DU LOCATAIRE

- possibilité de recours à un expert en immeubles en cas de contestation du capital investi;
- décote pour vétusté appliquée au capital investi dès la 15e année de la construction du logement au lieu de la 20e et déductions appliquées tous les deux ans au lieu de tous les dix ans seulement;
- obligation pour le propriétaire-bailleur d'accepter comme garantie locative une garantie bancaire;
- justification par le propriétaire-bailleur des charges locatives mises en compte pour le locataire;
- possibilité d'adaptation des acomptes sur frais locatifs en cours de bail;
- en cas d'augmentation de loyer de plus de 10%, la hausse s'applique par tiers annuel et le locataire à la possibilité de dénoncer le bail;
- en cas d'absence d'un contrat de bail écrit, le bail est à durée indéterminée;
- en cas de résiliation du bail pour besoin personnel du propriétaire, le locataire doit être informé par lettre recommandée précisant le motif de la résiliation et les dispositions légales afférentes;
- en cas de décès du locataire ou d'abandon du domicile par lui, le bail continue à durée indéterminée au profit du conjoint, des ascendants et descendants ainsi que du concubin ayant vécu au moins 6 mois avec le locataire et ayant déclaré son domicile légal dans son logement.

*

6. AMELIORATIONS IMPORTANTES EN FAVEUR DU PROPRIETAIRE-BAILLEUR

- possibilité d'adaptation des loyers tous les deux ans au lieu de trois ans;
- compensation des investissements d'amélioration du logement avec la décote et possibilité du report du surplus des frais d'amélioration sur une décote ultérieure;
- extension de la garantie locative à toutes les obligations financières résultant du contrat de bail;
- les postes mentionnés dans le décompte des frais approuvé par l'assemblée générale des copropriétaires sont présumés justifiés et échus sauf preuve contraire;
- possibilité de fixer forfaitairement les acomptes sur charges locatives;
- extension du besoin personnel du propriétaire aux parents ou alliés du 3e degré (2e degré actuellement) et à des fins professionnels (d'habitation personnelle actuellement) pour justifier la résiliation du contrat de bail;
- entrée en usage du logement par le propriétaire-bailleur ou son parent/allié au plus tard 18 mois après l'envoi de la lettre de résiliation du contrat;
- limitation du sursis en cas de condamnation de déguerpissement:
 - * pas de sursis possible si la condamnation est confirmée en appel;
 - * pas de sursis possible si plus d'un an s'est écoulé entre la date d'introduction de la procédure judiciaire et l'expiration du délai de déguerpissement fixé par le juge;
 - * pas de sursis possible au-delà de 12 mois après l'envoi de la lettre de résiliation en cas d'occupation du logement par le nouveau propriétaire-acquéreur;

- décision du juge accordant la prolongation du délai de déguerpissement vaut droit exécutoire de déguerpissement forcé du locataire après écoulement du délai;
- le locataire d'un logement de luxe est exclu de la prorogation automatique du contrat de bail;
- le délai dont dispose le propriétaire pour prendre usage de son logement après résiliation du contrat est porté d'un mois à trois mois;
- le droit de préemption en faveur du locataire habitant le logement depuis 18 ans au moins, en cas de vente du logement par le propriétaire, ne joue pas en faveur du locataire qui n'habite pas l'immeuble en entier.

*

7. LES AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES ET AUTRES ASSOCIATIONS CONSULTÉES

7.1 Concernant le rendement de l'investissement dans le logement locatif

La Chambre des Employés Privés est d'avis que si le gouvernement voulait stimuler l'investissement dans les logements de location d'avant-guerre, il aurait été opportun de promouvoir l'investissement dans la transformation substantielle de ces logements en vue d'améliorer leur confort, qui d'après les dispositions de la législation en vigueur aurait permis aux bailleurs de louer leurs logements aux mêmes conditions de ceux construits après la guerre. La Chambre professionnelle craint que dorénavant des investissements limités dans les logements construits avant le 10 septembre 1944 permettraient à leurs propriétaires de percevoir des loyers beaucoup plus élevés qu'auparavant ce qui, au vu du confort limité, serait intolérable pour les locataires. Elle regrette que par l'abolition du système dual de fixation des loyers, le projet ne tient pas compte du fait qu'il existe encore des ménages qui sont à peine en mesure de payer les loyers fixés d'après le système d'avant-guerre.

En ce qui concerne le taux de rendement de 5% utilisé pour le calcul du loyer, la Chambre des Employés Privés est d'avis qu'étant donné les avantages pécuniaires liés à l'imposition du revenu locatif d'une part (déductibilité des intérêts débiteurs relatifs au logement, taux d'amortissement accéléré), ainsi qu'à la réévaluation bisannuelle du capital investi servant de base au calcul du loyer et des plus-values réalisées sur les immeubles à cause des flambées des prix sur le marché immobilier d'autre part, l'attractivité de l'investissement dans le logement locatif reste plus forte que d'aucuns ne veulent le reconnaître.

La Chambre des Métiers accepte le plafonnement du rendement annuel à 5% du capital investi mais demande, afin d'augmenter l'attractivité de l'investissement privé dans le logement locatif, à ce que des mesures fiscales accompagnent ce plafonnement.

La Chambre de Commerce par contre estime qu'afin d'encourager réellement l'investissement locatif, il faudrait augmenter le taux de rendement au-delà de 5%.

L'Union Luxembourgeoise des Consommateurs (UCL) est d'avis que les logements locatifs d'avant septembre 1944 qui n'ont subi aucune rénovation ne devraient pas faire l'objet d'un recalcul du loyer. Elle estime par ailleurs que le taux de rendement, maintenu à 5%, est très généreux étant donné la sécurité beaucoup plus élevée de l'immobilier, et la meilleure protection contre la perte du pouvoir d'achat de la monnaie.

7.2 Concernant la clause de valeur

La Chambre des Employés Privés se prononce contre la disposition qui refuse au locataire de demander le remboursement rétroactif de sommes librement et volontairement payées en exécution d'une clause de valeur étant donné le caractère illégal des clauses de valeur établi par la loi.

7.3 Concernant la redéfinition de la notion de logement de luxe

La Chambre des Employés Privés se demande s'il ne serait pas plus équitable que le bailleur, désireux de louer un immeuble aux fins de logement de luxe, ne requière au préalable auprès d'une instance officielle l'attribution de cette qualité en fonction de critères précis et objectifs.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics estime cependant que le nouveau texte est plus précis et permettra ainsi à l'avenir d'éviter d'éventuels litiges. Elle est d'avis que les limites fixées par la loi pour déterminer un logement de luxe sont très raisonnables et ne peuvent donner lieu à critique.

Pour la Chambre de Travail, le critère du loyer pour la détermination d'un logement de luxe est inacceptable, estimant avec regret que les loyers de cette valeur sont actuellement courants sans que les logements auxquels ils s'appliquent soient nécessairement luxueux.

La Chambre des Métiers est d'avis que même si le critère du prix est loin d'être parfait, étant donné qu'il écarte tout jugement arbitraire, il constitue la meilleure façon envisageable pour déterminer un logement de luxe. Se basant sur des données du Statec, la Chambre des Métiers affirme qu'en 2001 seulement 4% des loyers payés par l'ensemble des locataires dépassaient le seuil de 269 euros indice 100. Elle plaide cependant plutôt en faveur d'un seuil qui soit fonction du loyer par m² de surface habitable en opérant une distinction entre maison unifamiliale et appartement. La Chambre de Commerce se rallie à cette dernière proposition de la Chambre des Métiers.

7.4 Concernant les commissions de loyer

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics estime que la procédure proposée par le projet pour l'institution des commissions au niveau régional est compliquée et que les frais de mise en place sont disproportionnés avec le but visé. Elle se demande si ces commissions ne pourraient être instituées par un des ministres compétents.

D'après la Chambre des Métiers, la professionnalisation des commissions des loyers se situe dans l'intérêt tant des propriétaires que des locataires. Etant donné qu'elles constituent une instance de conciliation, leur plus grande professionnalisation devrait contribuer à l'avenir à ce que davantage de litiges se termineront par un arrangement au lieu de faire l'objet d'un procès en justice, et décharger ainsi les tribunaux.

Selon l'avis du Syvicol, les petites communes se félicitent d'être délestées de l'obligation qui leur incombe de faire fonctionner une commission qui leur soit propre. Le Syvicol pense cependant que la composition des commissions régionales doit rester de la compétence des communes et qu'il y a lieu d'utiliser à cet effet les structures régionales existantes pour nommer les présidents et assesseurs. Le Syvicol propose par ailleurs que la partie réclamant une révision du loyer adresse sa requête directement à la commission des loyers et non pas au collège des bourgmestre et échevins.

7.5 Concernant la reconduction d'un contrat de bail à durée déterminée

Selon l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, la prorogation automatique d'un contrat de bail à durée déterminée venant à terme constitue une entrave importante au contrat de bail. La Chambre estime que si en raison d'une protection particulière à assurer au locataire, le bail devait néanmoins être prorogé, cette prorogation devrait être limitée dans le temps.

7.6 Concernant les peines proposées pour transformation de logements en espaces de bureau

Tout en approuvant l'approche des auteurs du projet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics estime qu'il aurait fallu proposer des sanctions plus incisives en prévoyant par exemple des taxes particulières en matière d'impôt foncier.

7.7 Concernant la requête en diminution du loyer

La Chambre des Employés privés se prononce contre la prolongation de ce délai. Elle estime que si un loyer est trop élevé par rapport aux dispositions légales, il n'y a aucune justification pour laisser perdurer cette injustice davantage, même si le locataire a consenti volontairement à ce loyer au vu des difficultés de trouver un logement convenable.

La Chambre de Travail demande elle aussi à ce que le délai actuel pour l'introduction d'une requête en diminution du loyer qui est de 6 mois soit maintenu tout en insistant à ce que la diminution du loyer prononcée le cas échéant rétroagisse jusqu'au commencement du contrat de bail.

L'UCL, constatant le rendement très généreux de l'investissement locatif d'une part, et le fait qu'en réalité la plupart des loyers sont supérieurs aux loyers légaux, proteste contre l'augmentation du délai de 6 à 12 mois.

D'après la Chambre des Métiers, l'augmentation du délai à 12 mois devrait réduire le nombre de conflits et assurer de cette manière une certaine paix sociale entre parties dès le début du contrat de bail.

7.8 Concernant la modification des règles du sursis et du déguerpissement

La Chambre des Employés Privés craint que les dispositions prévues par le projet, qui sont plus favorables pour le bailleur, risquent de favoriser des abus de certains qui pourraient être moins dissuadés d'invoquer des motifs mensongers pour éviter une prorogation automatique du bail.

La Chambre des Métiers, tout en reconnaissant le droit de sursis accordé au locataire en cas de condamnation de déguerpir, approuve la nouvelle approche du législateur qui consiste à concilier les intérêts des locataires de bonne foi et des bailleurs, susceptibles d'être confrontés à des locataires peu scrupuleux pour utiliser tout moyen pour allonger le délai avant qu'il puisse être procédé au déguerpissement.

7.9 Concernant la protection au profit du conjoint ou d'autres membres de la famille du locataire en cas d'abandon du bail par ce dernier ou en cas de décès

La Chambre des Employés Privés approuve cette disposition prévoyant qu'en cas d'abandon du domicile par le locataire ou en cas de décès, le contrat de bail à durée indéterminée continue au profit du conjoint ayant cohabité avec le locataire ou des descendants, ascendants et concubin ayant vécu avec lui en communauté domestique depuis au moins six mois et ayant déclaré leur domicile dans le logement du locataire.

7.10 Concernant le maintien du contrat de bail d'un local de commerce en cas de décès du preneur

Le projet prévoit un ajout à l'article 1762 du Code Civil disposant qu'en cas de décès d'un preneur d'un local de commerce, le contrat de bail est maintenu dans le chef du repreneur sous condition que ce dernier maintient l'exploitation du défunt et qu'il ait un lien de famille jusqu'au cinquième degré inclusivement avec le défunt ou qu'il soit un associé à son exploitation.

La Chambre de Commerce ne pourra approuver ces limitations qui à son avis risquent de porter atteinte à la valeur du fonds de commerce du preneur défunt. La Chambre est d'avis que cette disposition empêche une personne qui a été instituée légataire universel ou à titre universel du défunt et qui est sans lien de parenté avec ce dernier, ou qui n'a jamais été son associé, à reprendre l'affaire du preneur défunt, ce qui risque par ailleurs de mettre en péril les emplois engagés par le locataire défunt.

7.11 Concernant l'exécution d'un jugement de déguerpissement

Le Syvicol est d'avis qu'étant donné que l'huissier chargé de l'exécution du jugement de déguerpissement doit organiser le transport des biens meubles aux frais de la personne expulsée, il serait logique, par souci d'uniformité, que celui-ci se charge également du transfert des meubles de l'étage vers le rez-de-chaussée, mission que le texte de la loi impose aux communes.

*

8. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

8.1 Remarques préliminaires de la Haute Corporation

Dans son avis du 25 octobre 2005, le Conseil d'Etat estime que la réglementation par une loi de la matière du bail à loyer, et en particulier de la fixation du loyer, ne constitue pas un moyen apte à résoudre le problème de la pénurie de logements. Pour lutter contre la pénurie de logements, la Haute Corporation est plutôt favorable à un système de libéralisation de la fixation des loyers.

Selon le Conseil d'Etat, ce qui est au coeur du problème de la pénurie de logements, c'est l'absence, entre le marché locatif à prix élevés et le marché du logement social, d'un parc immobilier locatif,

susceptible de satisfaire la demande de locataires à revenus moyens. Il ne croit pas que la fixation du loyer par le législateur pourrait constituer une voie pour sortir de la situation de pénurie de logements locatifs à prix abordables.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat présente les initiatives développées en France. Il précise que le législateur français a opté pour des incitations fiscales à l'effet de doper la rentabilité de l'investissement immobilier. Il rend attentif au fait que le législateur français impose également aux propriétaires-bailleurs un plafond pour le loyer mais que cette limitation du revenu locatif est cependant compensée par d'autres avantages, permettant ainsi d'accroître la rentabilité du placement immobilier.

La Haute Corporation estime que si de telles initiatives étaient également développées au Luxembourg, une des craintes manifestées par les auteurs du projet de loi à l'encontre d'une libéralisation des loyers, à savoir que l'offre restreinte de terrains à construire serait majoritairement utilisée à la construction de logements locatifs à prix élevés, disparaîtrait, ou du moins serait largement amoindrie.

Elle considère qu'une refonte en profondeur de la loi modifiée de 1955 ne fait de sens que si elle est de nature à encourager l'investissement dans le logement locatif et avant tout dans les logements locatifs à des prix abordables. Par ailleurs, le Conseil d'Etat est d'avis que la discussion sur la redéfinition de la notion de logements de luxe ne contribuera en rien au développement d'un parc immobilier locatif à loyers abordables.

Le Conseil d'Etat considère que dans l'optique du développement d'un parc immobilier locatif intermédiaire entre la location haut de gamme et le logement social, la nouvelle loi en projet restera très loin en deçà des attentes de ses auteurs. Il faudrait se rendre à l'évidence que la réglementation de la matière du bail à loyer n'est plus, à elle seule, un outil de politique du logement.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se demande s'il convient vraiment de demeurer encore et toujours dans un système dont il y a tout lieu de croire qu'il n'est pas apte à constituer une véritable solution aux problèmes actuels du marché locatif. Le Conseil d'Etat estime qu'il est impérieux de développer également toute une panoplie de mesures accompagnant la réforme du bail à loyer afin d'atteindre le but recherché, à savoir la création d'un plus large créneau de logements locatifs à loyers abordables. Selon la Haute Corporation, une telle démarche permettrait d'abandonner le système légal de fixation des loyers et de préparer la transition d'un régime de fixation légale des loyers, qui perdure depuis plus de 50 ans, vers un régime de fixation libre des loyers.

Suite à ces réflexions de fond, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas aviser les articles du projet traitant de la fixation du loyer.

8.2 Principales remarques du Conseil d'Etat dans son examen des articles

8.2.1 *ad art. 1er*

Dans son avis du 25 octobre 2005, le Conseil d'Etat remarque que le projet ne prévoit aucune définition de l'habitation principale. Il craint qu'„*un contentieux important risque d'en devenir la conséquence pour déterminer l'application de la loi, ce qui pourrait être évité si les dispositions concernant la fixation du loyer étaient abandonnées comme proposé par le Conseil d'Etat*“.

Donnant suite à la remarque de la Haute Corporation, la Commission, s'inspirant notamment de la loi Robien (loi française), propose dans un amendement la définition suivante: „*Par logement à usage d'habitation principale, il y a lieu d'entendre le lieu où réside habituellement et effectivement le locataire.*“

Dans son avis complémentaire, la Haute Corporation estime que le champ d'application de la notion d'habitation principale limiterait la loi aux baux de logements où „réside habituellement et effectivement le locataire“. Le Conseil d'Etat soulève notamment le cas du locataire ayant signé un contrat de bail avec le propriétaire-bailleur mais ne résidant pas habituellement, pour des raisons professionnelles, dans le logement loué. De tels logements devraient selon le Conseil d'Etat également tomber sous le champ d'application de la loi.

Pour éviter toute insécurité juridique/locative, la Commission propose de tenir compte des réflexions du Conseil d'Etat et de biffer le mot „principale“ dans l'intitulé et le texte du projet de loi.

De plus, le Conseil d'Etat estime qu'il ne serait pas clair si par exemple une sous-location tombe ou non sous le champ d'application du projet de loi. L'article 2, alinéa 2, prévoit cependant clairement

que dans ce cas, les dispositions des articles 3 à 11 de loi s'appliquent également aux relations entre locataires principaux et sous-locataires ou cessionnaires.

Pour des raisons de clarté, la Commission propose d'accepter la proposition de modification du Conseil d'Etat.

8.2.2 ad art. 3

Quant à la faculté des parties de déterminer le capital investi qui faute de pièces ne pourra être établi, le Conseil d'Etat estime que les auteurs du texte doivent se mettre d'accord sur le prix à rechercher, et s'il s'agit du capital investi, il ne s'agira pas de la valeur marchande „comparable“ alors qu'il y va de deux notions différentes.

A ce sujet, la commission note que le projet de loi prévoit clairement la détermination du loyer en fonction du capital investi dans le logement. Il prévoit la notion de „valeur marchande comparable“ dans une seule hypothèse particulière (paragraphe (4), alinéa 3). Le locataire doit avoir la possibilité de prouver que l'évaluation du capital investi (réalisée par un expert) ou le prix indiqué dans l'acte d'acquisition est manifestement incorrect. Comme le locataire n'est pas en mesure d'établir le véritable capital investi du logement loué, il compare en général le logement loué avec d'autres habitations similaires.

Le Conseil d'Etat propose encore de reformuler la fin de l'alinéa 3 du paragraphe (4), proposition acceptée par la Commission.

8.2.3 ad art. 6

En ce qui concerne la suggestion du Conseil d'Etat de se référer à la notion de „logements de luxe“ plutôt qu'à la notion évolutive de „logements avec confort moderne, non standard“, la Commission remarque que pour les logements de luxe, il est très difficile de fixer des critères pour la détermination de la valeur locative autres que le montant du loyer et du capital investi.

Ainsi, jusqu'à ce jour, aucune définition détaillée des logements de luxe n'est prévue dans la loi et la jurisprudence a dû interpréter cette notion dans des cas particuliers. Comme dans le passé, un large pouvoir d'appréciation est laissé aux cours et tribunaux pour interpréter la notion de „confort moderne non standard“ prévue par le projet de loi. Notons par ailleurs que la notion de „confort moderne“ figure déjà dans la loi actuelle.

Pour le reste, les critères prévus dans le projet de loi (seuil du loyer et du capital investi) sont beaucoup plus adéquats que ceux actuellement contenus dans la loi de 1955.

8.2.4 ad art. 7

Pour ce qui est des commissions des loyers, le Conseil d'Etat propose, qu'en cas de maintien du système, un regroupement géographique des commissions des loyers aux chefs-lieux des justices de paix ou aux chefs-lieux cantonaux. Le texte actuel du projet de loi le permet.

De plus, le Conseil d'Etat recommande de faire nommer les membres des commissions par arrêté grand-ducal. De l'avis de la Commission, une telle approche n'est cependant pas jugée utile et nécessaire et propose dès lors de maintenir le texte de l'article 7 dans sa formulation actuelle.

8.2.5 ad art. 12

Dans son avis initial, le Conseil d'Etat avait fait une série de remarques dont la Commission a tenu compte en partie dans sa proposition d'amendement.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat fait une remarque sur la possibilité d'un relevé de la forclusion encourue par le locataire pour demander la prolongation du délai de résiliation.

Dans ce contexte, la Commission remarque que la loi modifiée du 22 décembre 1986 relative au relevé de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice prévoit la possibilité seulement dans le cas où une personne „n'a pas eu, en temps utile, connaissance de l'acte qui a fait courir le délai ou si elle s'est trouvée dans l'impossibilité d'agir“.

Or, la procédure de résiliation prévue à l'article 12 du projet de loi exige une lettre de résiliation écrite, motivée et accompagnée de pièces justificatives, laquelle doit être envoyée au locataire par voie

de lettre recommandée à la poste avec avis de réception. Cette lettre doit mentionner, sous peine de nullité, le texte du paragraphe (3) de l'article 12. Le délai de 3 mois – pour demander une prolongation du délai de résiliation – ne commence à courir qu'à partir de l'avis de réception à la poste. De plus, même en cas de forclusion, le locataire aura encore la possibilité d'introduire une demande en sursis à l'exécution de la décision conformément à l'article 16.

Par ailleurs, ladite loi de 1986 stipule que le relevé de la forclusion doit être demandé „à la *jurisdiction compétente pour connaître de l'action pour laquelle le relevé de la forclusion est sollicité*“, c'est-à-dire dans notre cas au juge de paix, donc le même juge qui décide sur la demande de déguerpissement et/ou une demande de sursis.

Il y a donc suffisamment de garanties prévues dans la loi pour éviter le déclenchement d'une procédure de relevé de la déchéance.

Le Conseil d'Etat se pose encore la question si le propriétaire-bailleur peut exécuter son titre exécutoire si le locataire, avant les délais d'expiration prévus à l'article 12, paragraphes (3) et (6), a introduit une demande en sursis ou en prorogation de sursis, même s'il n'a pas encore été statué sur cette demande. Il faut répondre à cette question par l'affirmative mais seulement dans le cas où le délai maximum respectif prévu à l'article 12 est expiré (12, 15 mois respectivement 18 mois après l'envoi de la lettre de résiliation).

Enfin, le Conseil d'Etat voudrait savoir pour quelle raison la décision rendue sur demande du bailleur tendant à l'obtention d'un titre exécutoire ne serait pas susceptible d'appel, alors que l'article 16 prévoit de manière générale la possibilité d'appel à l'encontre des décisions portant condamnation au déguerpissement.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que la décision d'accorder un titre exécutoire dans le cas soulevé par le Conseil d'Etat est prise en exécution de l'article 12 du projet, qui s'applique à un cas particulier (résiliation du contrat de bail pour besoin personnel du propriétaire), alors que l'article 16 traite du sursis en cas de déguerpissement forcé d'une façon générale. Il est dans l'intention du législateur de prévoir pour le régime particulier (résiliation pour besoin personnel) une échéance bien déterminée, acceptable pour le propriétaire et suffisante pour le locataire, au terme de laquelle le locataire devrait avoir quitté le logement pour permettre au propriétaire, respectivement à son parent ou allié jusqu'au 3e degré, de l'occuper. Il faut éviter que cette échéance ne soit retardée par des procédures judiciaires traînantes. Par contre, dans les autres cas de résiliation du contrat de bail (régime de „droit commun“), le projet entend réserver au locataire les voies de recours prévues par le droit commun (p. ex. appel possible contre une décision de condamnation au déguerpissement).

La Commission est d'accord de retenir la proposition de texte avancée par le Conseil d'Etat concernant les points 2° a) et 5° de l'amendement 9.

8.2.6 ad art. 13

Concernant la remarque du Conseil d'Etat sur la notion de concubin notoire, la Commission constate que cette notion n'est effectivement pas définie en droit positif luxembourgeois. Certaines lois parlent de „*communauté domestique/de vie*“, le Nouveau Code de procédure civile parle par exemple de „*personne avec laquelle la personne expulsée vit habituellement*“. Il faut cependant remarquer que le concubinage est défini en droit positif étranger, p. ex. en France où une définition du concubinage a même été introduite au Code civil depuis la loi du 15 novembre 1999 sur le PACS. Aux termes du Code civil français, le concubinage „*est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple*“.

La Commission propose de tenir compte de la remarque du Conseil d'Etat et de biffer le mot „*notoire*“ à l'article 13.

8.2.7 ad art. 31

Le Conseil d'Etat préconise le remplacement de la notion de „concubin“ dans le Code civil par celle de partenaire au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. La commission est cependant d'avis qu'afin de ne pas exclure la majorité des concubins (sans contrat de partenariat) du bénéfice de la disposition en question, il convient de maintenir le terme de „concubin“ à l'article 1762-8 du Code civil.

9. TRAVAUX DE LA COMMISSION

En attendant l'avis du Conseil d'Etat, la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement avait déjà procédé à un examen critique des différentes dispositions du projet de loi.

9.1 Une première discussion a porté sur l'abandon du régime spécial concernant la fixation des loyers des logements d'avant 1944. Certains membres de la Commission craignaient que cet abandon pourrait conduire à un déséquilibre démesuré des loyers de ces logements dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Une étude réalisée par le Ministère du Logement a cependant démontré que par le biais des décotes et coefficients de réévaluation appliqués au calcul du capital investi dans ces logements, ce capital est ramené à une valeur telle que le loyer calculé d'après les dispositions du projet serait inférieur à celui à payer en fonction des dispositions actuellement en vigueur.

9.2 Se référant à l'accord de coalition, la Commission propose d'amender le projet en ramenant le délai dont dispose le locataire pour introduire une demande de modification du loyer auprès de la commission des loyers de 12 mois à 6 mois, délai se trouvant d'ailleurs dans la loi en vigueur actuellement.

9.3 Si les critères pour définir un logement de luxe paraissent arbitraires quant aux montants y retenus, ils ont cependant l'avantage d'être précis permettant d'éviter toute contestation à l'avenir. La Commission est d'avis que les critères chiffrés sont assez élevés de sorte que peu de logements sont concernés et que par conséquent, l'impact des dispositions est limité.

9.4 En ce qui concerne la continuation du bail au profit du conjoint et autres personnes vivant dans le ménage du locataire en cas de décès du locataire ou d'abandon du domicile, une discussion est menée au sujet de la discrimination des concubins par rapport aux conjoints. En effet, le concubin doit apporter la preuve d'avoir vécu pendant au moins six mois dans le ménage du locataire et avoir élu domicile dans son logement, obligation qui n'est pas infligée aux autres bénéficiaires de cette mesure. Etant donné que sans cette obligation, il serait difficile de prouver la cohabitation effective du concubin avec le locataire, la Commission a proposé d'attendre l'avis du Conseil d'Etat pour voir si une modification du texte était proposée. Par contre, la Commission a proposé un amendement mettant sur un pied d'égalité le conjoint ayant cohabité avec le locataire et le partenaire ayant fait une déclaration de partenariat avec le locataire et ayant vécu en couple avec lui.

9.5 En ce qui concerne les délais de prolongement de la résiliation du contrat de bail et des sursis de déguerpissement, la Commission marque son accord à leur limitation étant donné que les procédures complexes et les délais excessifs ont été soulevés comme grief principal au texte actuel décourageant les gens à investir dans le logement locatif. Etant donné cependant le caractère social du projet, la Commission est soucieuse à ce que toutes les voies de recours soient respectées tout en fixant des délais raisonnables à leur utilisation, délais acceptables pour le propriétaire et suffisants pour le locataire.

9.6 Concernant les mesures spéciales pour la sauvegarde des biens meubles des personnes condamnées à déguerpir, une discussion s'engage quant à la responsabilité de la commune au sujet de la conservation des biens meubles lors du transport dans un local approprié étant donné que ses services ne sont pas équipés pour un travail de ce genre. La Commission propose une modification du texte afin de tenir compte de tous les aspects du problème.

9.7 Dans le cas du maintien du contrat d'un bail commercial en cas de décès du locataire dans le chef du repreneur de l'entreprise, parent de l'entrepreneur locataire défunt, la Commission est d'avis qu'il faudrait faire bénéficier de cette mesure également le conjoint et concubin du locataire défunt. La Commission fait une proposition de modification de texte tenant compte de cette remarque.

9.8 En ce qui concerne l'avis du Conseil d'Etat, la Commission, tout en suivant le raisonnement de la Haute Corporation sur les causes de la pénurie de logements susceptibles de satisfaire la demande de locataires à revenu moyen, constate cependant que le manque de logements persiste non seulement dans cette catégorie de parc immobilier mais également dans la catégorie de logement social, et que

par conséquent il faut, en attendant que la pénurie soit résorbée, continuer à protéger les locataires contre des demandes de loyer exorbitant de la part des propriétaires. Partant, la Commission décide de maintenir les dispositions concernant la fixation du loyer et de renvoyer les articles y relatifs ensemble avec les amendements proposés pour avis au Conseil d'Etat. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat a procédé à l'examen des articles concernés. La Commission accepte la plupart des propositions de texte formulées par le Conseil d'Etat.

*

10. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

L'article 1er délimite clairement le champ d'application de la loi, en précisant d'une part qu'elle s'applique exclusivement à la location de logements à usage d'habitation à des personnes physiques, et en énumérant d'autre part expressément les logements qui en sont exclus.

Article 2

L'article 2 retient le principe de la cession du bail sauf si une interdiction est expressément prévue dans le contrat.

Article 3

Cet article définit la fixation du montant du loyer. Le loyer est fixé à un maximum de 5% du capital investi dans le logement. Par capital investi, il faut comprendre le prix de construction initiale, le coût des travaux d'amélioration ainsi que le prix du terrain. Le capital investi est réévalué au jour de la conclusion du bail ou au jour de l'adaptation du loyer, et diminué de la décote qui a pour objectif de tenir compte de la moins-value du logement par suite de la vétusté. Le texte prévoit la procédure à respecter dans le cas où soit le capital investi ne peut être déterminé sur base de pièces justificatives, soit il y a désaccord entre le bailleur et le locataire sur le montant du loyer. Le loyer fixé ne peut faire l'objet d'une adaptation que tous les deux ans.

Article 4

L'article 4 précise que le loyer des logements meublés ne peut dépasser le double du loyer fixé conformément à l'article 3.

Article 5

L'article 5 est subdivisé en 5 paragraphes.

Le paragraphe (1) prévoit le principe selon lequel la conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer.

Le paragraphe (2) prévoit le principe de la garantie locative dont le champ d'application est étendu non seulement au paiement du loyer, mais à toutes les obligations du locataire découlant du contrat de bail.

Le paragraphe (3) prévoit qu'à côté du loyer proprement dit, le bailleur peut mettre à charge du locataire les montants des charges locatives qu'il justifie avoir payées pour le compte du locataire.

Le paragraphe (4) permet une fixation forfaitaire des acomptes sur charges.

Le paragraphe (5) règle le sort des clauses de valeur conventionnelles qui diffèrent du régime légal. La loi prévoit qu'elles perdent leur effet à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée au propriétaire.

Article 6

L'article 6 stipule que les logements de qualité supérieure ne tombent pas sous les dispositions concernant la fixation du loyer. De tels „logements avec confort moderne, non standard“ sont communément appelés „logements de luxe“.

Article 7

L'article 7 concerne l'organisation des commissions des loyers. Il prévoit d'instaurer plusieurs commissions des loyers dans les communes de plus de 6.000 habitants et de regrouper les communes de moins de 6.000 habitants pour y instaurer des commissions communes.

Articles 8 et 9

Ces articles prévoient la procédure à suivre par la partie qui désire demander une augmentation ou une diminution du loyer.

Article 10

L'article 10 régleme les recours contre les décisions de la commission des loyers devant le juge de paix.

Article 11

Cet article consacre le principe de l'application par tiers annuels d'une hausse de loyer supérieure à 10%.

Article 12

L'article 12 traite de la durée du contrat de bail, de sa prolongation ainsi que des délais de résiliation. Il consacre les principes que les baux verbaux sont présumés conclus à durée indéterminée et de la prorogation légale des baux qui viennent à échéance.

Le contrat peut être résilié pour 3 raisons:

- le propriétaire ou un de ses parents ou alliés jusqu'au 3e degré veut aller habiter le logement;
- le locataire ne remplit pas ses obligations;
- l'existence d'autres motifs graves et légitimes.

Dans les 2 derniers cas, le droit commun s'applique. Le locataire peut demander en justice un sursis au déguerpissement.

Dans le cas où le propriétaire, un allié ou un parent veut aller habiter le logement, la loi fixe la résiliation du bail à 6 mois de la date de l'information de la résiliation au locataire. Dans les 3 mois de la réception de la lettre de résiliation, le locataire peut demander une prolongation du délai de résiliation au juge. Celui-ci peut accorder une prolongation qui ne peut dépasser de 12 mois la date d'expiration du délai initial de 6 mois. Dans ce cas, le locataire n'a plus droit au sursis, la décision du juge accordant ou refusant la prolongation vaut de droit titre exécutoire en vue de déguerpissement forcé à l'écoulement du délai. L'opposition ou l'appel n'est plus possible.

Dans le cas où le locataire n'aura pas fait de demande de prolongation du contrat dans les 3 mois, le propriétaire-bailleur peut demander au juge une décision autorisant le déguerpissement forcé à l'échéance du contrat (6 mois).

Dans ce cas, le locataire peut néanmoins introduire une demande en sursis à l'exécution du déguerpissement. Le texte précise qu'alors le déguerpissement doit impérativement avoir lieu au plus tard 15 mois après la date d'envoi de la lettre de résiliation du bail.

Au cas où le nouvel acquéreur d'un logement respectivement un de ses parents ou alliés veut aller habiter le logement acheté, ce dernier délai de 15 mois est réduit à douze.

Article 13

Cet article énumère les personnes autorisées à pouvoir continuer le contrat de bail en cas d'abandon du domicile par le locataire ou en cas de décès du locataire.

Article 14

L'article 14 donne le pouvoir au juge de fixer le montant des dommages et intérêts redus au locataire en cas de non-occupation des lieux antérieurement loués aux fins invoqués comme motif de résiliation (besoin personnel du propriétaire ou parent ou allié).

Article 15

L'article 15 règle le droit de préemption du locataire en cas de vente du logement par le propriétaire.

Articles 16 à 18

Ces articles traitent du sursis à accorder au locataire condamné à déguerpir. Ce sursis ne peut dépasser une durée de 3 mois et pourra être prorogé à 2 reprises.

Aucun sursis ne peut être demandé si le déguerpissement est confirmé en instance d'appel. Si entre le jour de l'introduction de la procédure judiciaire et l'expiration du délai de déguerpissement fixé dans le jugement s'est écoulé une année, toute demande en sursis est irrecevable.

Articles 19 à 25

Ces articles traitent du règlement des litiges par le juge de paix.

Article 27

Cet article prévoit des sanctions en cas de violation par le propriétaire d'un logement des dispositions relatives à l'interdiction de transformer une habitation en bureau ou local de commerce ou à usage artisanal.

Article 28

Cet article traite des renseignements concernant les logements que la commune peut demander auprès de ses citoyens.

Articles 29 et 30

Ces articles déterminent les mesures spéciales à prendre par l'huissier de justice et la commune pour sauvegarder les biens meubles des personnes condamnées au déguerpissement.

Article 31

Cet article apporte plusieurs modifications au Code civil.

Article 32

Cet article apporte une modification à la loi modifiée du 18 juin 1982 sur le bail à ferme.

Articles 33 et 35

Ces articles prévoient les mesures transitoires et spéciales pour les contrats en cours.

Article 34

Cet article consacre les mesures abrogatoires.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Chapitre Ier. – Dispositions générales

Art. 1er.– (1) Les baux à usage d'habitation sont régis par les articles 1713 à 1762-2 du Code civil sous réserve des règles particulières instituées par la présente loi.

(2) Sous réserve des dispositions des articles 16 à 18, la présente loi s'applique exclusivement à la location, par un contrat de bail écrit ou verbal, de logements à usage d'habitation à des personnes physiques, quelle que soit l'affectation stipulée dans le contrat de bail, sauf opposition justifiée par le bailleur en cas de réaffectation par le locataire en cours de contrat.

(3) La loi ne s'applique pas:

- aux immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale, sous réserve des dispositions prévues par le chapitre VIII;
- aux résidences secondaires;
- aux locaux ne formant pas l'accessoire du logement;
- aux chambres d'hôtel;
- aux logements collectifs conformément à la législation concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers;
- aux logements meublés ou non meublés dans des structures d'hébergement spéciales telles que maisons de retraite, centres intégrés pour personnes âgées, centres de gériatrie, centres pour personnes handicapées, et notamment les logements meublés ou non meublés dans les structures d'hébergement tombant sous la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Les articles 3 à 11 et 15 ne s'appliquent pas aux logements locatifs prévus par les articles 27 à 30ter de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, à l'exception des logements locatifs désignés à l'article 28, alinéa 4, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Art. 2.– Toute cession de bail portant sur des baux à usage d'habitation n'est interdite qu'en cas de stipulation contractuelle expresse dans le contrat de bail.

Les dispositions des articles 3 à 11 s'appliquent également aux relations entre locataires principaux et sous-locataires ou cessionnaires.

Chapitre II. – De la fixation du loyer et des charges

Art. 3.– (1) La location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans le logement.

(2) A défaut d'accord entre parties, le capital investi est celui engagé:

- dans la construction initiale du logement et de ses dépendances telles que garages, emplacements de stationnement, jardin, grenier et cave, qui sont mis à la disposition du locataire et dont le coût est établi au jour de leur achèvement;
- dans les travaux d'amélioration, dont le coût est établi au jour de l'achèvement des travaux, lesquels ne peuvent comporter des réparations locatives ou de menu entretien;
- dans le terrain sur lequel l'habitation est sise, dont le coût est fixé à celui du jour de son acquisition; le prix du terrain peut toutefois également être fixé forfaitairement par le bailleur à 20% du capital investi.

(3) Ce capital investi est réévalué au jour de la conclusion du bail ou au jour de l'adaptation du loyer par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation

prévus par l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Si la construction du logement remonte à quinze ans ou plus, le capital investi réévalué déterminé d'après les modalités formulées ci-avant, à l'exception du prix du terrain sur lequel l'habitation est construite, frais de l'acte compris, qui ne sont pas pris en compte pour le calcul de la décote, est diminué de 2% par période de deux années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement. Ces frais sont également réévalués selon les modalités prévues par l'alinéa 1er. Au cas où les frais investis n'atteignent pas le montant correspondant de la décote, ils sont compensés avec la décote. Au cas où ils excèdent la décote opérée, ils sont reportés sur les décotes ultérieures.

(4) Dans le cas où le capital investi défini ci-avant ne peut pas être déterminé sur base de pièces justificatives et s'il y a désaccord entre le bailleur et le locataire sur le montant du loyer, la partie plus diligente chargera un expert assermenté en bâtiment qui procédera à l'évaluation du capital investi, réévalué et décoté.

Toutefois, en cas d'aliénation à titre onéreux, le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique translatif de propriété, et les frais de l'acte, sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté.

Dans le cas où la prédite évaluation ou la présomption prévue à l'alinéa 2 est contestée par la partie qui aura prouvé qu'elle ne saurait manifestement correspondre à la valeur marchande comparable, sans pour autant que cette partie ne puisse établir le véritable capital investi, la commission des loyers, saisie conformément à l'article 8, détermine le capital investi 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 ou de réparation du logement, et de la finition du logement.

(5) Le loyer de tout logement à usage d'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 deux ans.

Cette période de deux ans ne prend pas fin par suite d'un changement de bailleur. En revanche, elle prend fin de plein droit s'il y a changement de locataire sans préjudice des dispositions de l'article 13, alinéa 1er.

Art. 4.– Le loyer des logements meublés, à l'exception de ceux visés par l'article 1er, paragraphe (3), ne peut en aucun cas dépasser le double du loyer fixé conformément à l'article 3. Il est tenu compte, dans la fixation du loyer, de la valeur du mobilier.

Art. 5.– (1) La conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer.

(2) Il est toutefois permis aux parties de convenir d'une garantie locative, qui ne pourra dépasser trois mois de loyer, pour garantir le paiement du loyer ou des autres obligations découlant du contrat de bail.

En cas de stipulation d'une garantie locative, un constat écrit et contradictoire des lieux doit être signé au plus tard le jour de l'entrée en jouissance des lieux par le locataire.

Le bailleur ne peut refuser, même après la conclusion du bail, une garantie locative sous forme d'une garantie bancaire.

(3) Le bailleur ne peut mettre à charge du locataire que les montants qu'il justifie avoir déboursés lui-même pour le compte du locataire.

Ne peuvent être mis à charge du locataire que les frais exposés pour la consommation d'énergie, pour l'entretien courant du logement et des parties communes, pour les menues réparations ainsi que les taxes liées à l'usage du logement.

Le bailleur peut exiger le versement d'acomptes appropriés sur ces frais. Ces acomptes peuvent être adaptés aux frais réellement exposés pour compte du locataire au cours des exercices antérieurs.

Les charges communes à plusieurs logements sont réparties annuellement selon un mode de computation à convenir entre les parties en cause.

Si les frais mis en compte résultent d'un décompte d'un immeuble soumis au statut de la copropriété approuvé en assemblée générale conformément à la législation relative au statut de la copropriété des immeubles bâtis, les positions de ce décompte à charge du locataire par application de la présente loi sont présumées justifiées et échues. La preuve contraire est admise.

En cas de demande du locataire, le bailleur est tenu de lui communiquer une copie des extraits du règlement de copropriété concernant la destination de l'immeuble, la jouissance et l'usage des parties privatives et communes et précisant la quote-part afférente du lot loué dans chacune des catégories de charges.

(4) Les acomptes sur charges peuvent également être fixés forfaitairement par les parties si ce forfait correspond à la consommation et aux charges normales du locataire. Il pourra être adapté au cours du bail.

Il est permis aux parties de convenir au cours du bail de modifier le régime des acomptes soit vers un régime forfaitaire soit du régime forfaitaire à un régime par acomptes.

(5) Les clauses de valeur conventionnelles qui diffèrent du régime prévu par la présente loi perdront leur effet à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée au bailleur.

Toutes autres stipulations inscrites dans les contrats de bail et destinées à priver d'effet une disposition de la présente loi sont nulles de plein droit.

Art. 6.– Les articles 3 à 5 ne s'appliquent pas aux logements avec confort moderne, non standard:

- a. dont le loyer mensuel est supérieur à 269 euros, valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948; ou
- b. dont le capital investi, fixé conformément à l'article 3, paragraphes (2), (3) et (4):
 - par m² de surface utile, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation sur la publicité foncière en matière de copropriété, d'un logement faisant partie d'une copropriété est supérieur à 618 euros, valeur au nombre cent de l'indice des prix de la construction en 1970; ou
 - par m² de surface utile d'habitation, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation concernant l'aide au logement, des maisons unifamiliales est supérieur à 450 euros, valeur au nombre indice cent de l'indice des prix de la construction en 1970;

à condition que le contrat de bail stipule clairement qu'il s'agit d'un des logements visés au présent article et qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 5.

Art. 7.– (1) Dans les communes de 6.000 habitants et plus, il est institué une ou plusieurs commissions des loyers.

Plusieurs commissions des loyers sont instituées pour l'ensemble des communes de moins de 6.000 habitants. Un règlement grand-ducal déterminera la zone de compétence territoriale et le siège de ces commissions des loyers.

(2) Les missions de la commission des loyers, dénommée ci-après „commission“, sont définies par les dispositions de la présente loi.

(3) Chaque commission se compose d'un président et de deux assesseurs. Il y a autant de membres suppléants que de membres effectifs. Les membres effectifs et suppléants sont nommés pour une durée de six ans. Leurs mandats sont renouvelables.

Pour les communes de 6.000 habitants et plus, les membres effectifs et suppléants sont désignés par le conseil communal, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Le président de chaque commission et son suppléant sont choisis pour autant que possible parmi les membres du conseil communal. L'un des assesseurs est choisi parmi les bailleurs et l'autre parmi les locataires domiciliés dans la commune. Il en est de même de leurs suppléants respectifs.

Pour les communes de moins de 6.000 habitants, les membres effectifs et suppléants des commissions sont désignés, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, sur base d'une liste de candidats

proposés par les différents conseils communaux, en réunion jointe des conseils communaux afférents qui seront convoqués par le commissaire de district du siège de la commission, et dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée. La réunion jointe est présidée par le commissaire de district compétent. Si l'assemblée jointe des communes concernées a été convoquée deux fois sans s'être trouvée en nombre requis, elle pourra, après une nouvelle et dernière convocation, quel que soit le nombre des communes présentes, prendre une résolution sur l'objet mis pour la troisième fois à l'ordre du jour. Le président de ces commissions est le commissaire du district où est situé le siège de la commission. L'un des assesseurs est choisi parmi les bailleurs et l'autre parmi les locataires domiciliés dans la zone de compétence territoriale de la commission. Il en est de même de leurs suppléants respectifs.

Les commissions sont renouvelées à la suite des élections générales des conseils communaux dans les trois mois qui suivent l'installation des conseillers élus. En cas de renouvellement intégral du conseil communal d'une commune de 6.000 habitants et plus par suite de dissolution ou de démission de tous ses membres, le nouveau conseil procède, dans les trois mois de son installation, au renouvellement de la commission.

Lorsqu'un assesseur perd sa qualité respectivement de bailleur ou de locataire, il est de plein droit démissionnaire de la commission en cette qualité.

Les présidents des commissions dans les communes de 6.000 habitants et plus ainsi que les assesseurs de toutes les commissions des loyers peuvent être révoqués au cours de leur mandat et remplacés. La révocation d'un membre d'une commission dans une commune de 6.000 habitants et plus est faite par le conseil communal sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. La procédure de révocation d'un assesseur d'une commission regroupant plusieurs communes de moins de 6.000 habitants est initiée par une demande afférente présentée au président de la commission par une des communes concernées sur base d'une décision prise par son conseil communal. Dans le mois de la réception de la demande, le président convoque une réunion jointe des conseils communaux concernés lors de laquelle est prise une décision concernant la révocation. Cette décision est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Les règles de fonctionnement de cette réunion jointe sont les mêmes que celles qui figurent au troisième alinéa du présent paragraphe.

En cas de vacance d'un poste de membre effectif ou suppléant d'une commission par suite de décès, de démission ou pour toute autre cause, il est pourvu au remplacement du poste vacant dans le délai de trois mois. Le remplaçant achève le terme du mandat de celui qu'il remplace.

(4) Dans les communes de 6.000 habitants et plus, le lieu de réunion de la commission est un local approprié mis à disposition par l'administration communale concernée. Pour chaque commission regroupant des communes de moins de 6.000 habitants, un local approprié est mis à disposition par l'administration communale du lieu du siège de la commission.

(5) Le secrétaire de la commission est désigné par le conseil communal parmi les fonctionnaires communaux dans les communes de 6.000 habitants et plus. Il est désigné par le président parmi les fonctionnaires du commissariat de district pour chaque autre commission.

(6) Dans les communes de 6.000 habitants et plus, les indemnités revenant aux membres et au secrétaire de la commission ainsi que les autres frais de fonctionnement de la commission sont à charge de la commune.

Pour les autres commissions, les indemnités revenant aux membres et au secrétaire de la commission ainsi que les autres frais de fonctionnement sont répartis de façon égale entre les communes concernées.

Les montants des indemnités revenant aux membres et au secrétaire de la commission sont fixés par règlement grand-ducal.

Art. 8.— La partie qui se croira fondée en vertu des dispositions de la présente loi à demander une augmentation ou une réduction du loyer devra d'abord notifier son intention à l'autre partie par écrit, sous peine d'irrecevabilité de la requête devant la commission. Si un accord n'a pu être obtenu endéans un mois, le réclamant pourra adresser une requête au collège des bourgmestre et échevins de la commune du lieu de situation du logement. Le collège des bourgmestre et échevins transmettra sans délai la requête à la commission compétente.

Chaque requête précisera l'objet de la demande. Elle ne sera pas recevable pendant les six premiers mois du bail.

Les parties seront convoquées par la commission par lettre recommandée avec accusé de réception qui contiendra outre les jour, heure et lieu pour se présenter devant la commission une copie de la requête introductive de la partie requérante. La convocation sera faite au moins à huitaine. Si une partie n'est pas touchée personnellement, la commission des loyers reconvoquera les parties à quinzaine, le tout sous peine de nullité. La deuxième convocation est valablement faite à domicile.

Art. 9.- (1) Les parties comparîtront en personne ou par fondé de pouvoir devant la commission aux jour, heure et lieu indiqués dans la convocation et présenteront leurs observations.

(2) La commission pourra s'entourer de tous les renseignements qu'elle jugera convenir avant de déterminer le loyer. Elle pourra notamment prendre inspection des lieux loués.

Exceptionnellement, la commission pourra se faire assister par un expert. Les frais de cette intervention seront avancés par la partie requérante et ventilés entre les parties dans la décision de la commission ou, en cas de recours, par le tribunal saisi en tenant compte de l'issue de la procédure.

(3) La commission s'efforcera de concilier les parties.

S'il y a conciliation, il sera dressé procès-verbal des conditions de l'arrangement. Ce procès-verbal sera signé par les parties ou leurs fondés de pouvoir et par le président de la commission.

En cas de non-conciliation ou de non-comparution de l'une des parties, la commission déterminera le loyer dû et/ou les avances sur charges d'après les règles établies par les articles 3 à 5.

(4) En cas de détermination du loyer, le procès-verbal contiendra l'évaluation du logement par rapport aux critères légaux et réglementaires et le montant du loyer.

Le procès-verbal sera signé par les membres de la commission et une copie sera notifiée aux parties par lettre recommandée dans le plus bref délai avec indication des voies et du délai de recours ainsi que de la manière dans laquelle il doit être présenté, faute de quoi le délai pour introduire un recours contre la décision conformément à l'article 10 ne court pas.

(5) La commission est tenue de rendre sa décision dans un délai de trois mois à partir de la transmission de la requête à la commission. Si aucune décision n'est rendue endéans ce délai, le requérant pourra saisir directement le juge de paix.

(6) Les parties peuvent convenir de charger la commission d'une mission d'arbitrage auquel cas la décision s'imposera aux parties et sera susceptible d'exécution directe.

Art. 10.- Contre la détermination du loyer par la commission, il est ouvert une action devant le juge de paix du lieu de la situation du logement. Cette action devra être formée, à peine de déchéance, dans le mois de la notification du procès-verbal de la commission. Elle sera introduite, instruite et jugée conformément à la procédure prévue aux articles 19 à 25. La copie du procès-verbal de la commission sera jointe à la requête.

Si aucun recours n'est introduit suite à la notification de la décision de la commission dans les délais fixés, il est présumé d'une manière irréfragable que la décision de la commission est acceptée de part et d'autre.

La décision du juge de paix pourra être frappée d'opposition ou d'appel dans les formes et délais prévus aux articles 23 et 25.

Art. 11.- La détermination du loyer par la commission des loyers ou par le juge ne peut produire ses effets qu'à partir du premier terme venant à échoir après la date à laquelle le collège des bourgmestre et échevins compétent a été saisi de la requête conformément à l'article 8.

Lorsque, en application des dispositions de la présente loi, le loyer est augmenté de plus de 10% suite à une décision de la commission des loyers ou sur un recours en justice, la hausse s'applique par tiers annuels. Le locataire aura toutefois le droit de dénoncer le bail, nonobstant toute convention contraire, moyennant un délai de résiliation de trois mois.

Chapitre III. – De la durée du contrat de bail

Art. 12.– (1) Le contrat de bail peut être conclu à durée déterminée ou indéterminée. En l'absence d'un écrit, il est présumé conclu à durée indéterminée.

(2) Tout contrat de bail visé par la présente loi, à l'exception du contrat portant sur un logement tel que défini à l'article 6, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé à moins que:

- a. le bailleur déclare avoir besoin des lieux loués pour les occuper lui-même ou pour les faire occuper de manière effective par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement;
- b. le locataire ne remplit pas ses obligations;
- c. il existe d'autres motifs graves et légitimes à établir par le bailleur; le transfert de propriété du logement ne vaut pas motif grave et légitime.

(3) Par dérogation à l'article 1736 du Code civil, le délai de résiliation dans les cas prévus au paragraphe (2), point a, est de six mois. La lettre de résiliation doit être écrite, motivée et accompagnée, le cas échéant, de pièces afférentes et s'effectuer par voie de lettre recommandée à la poste avec avis de réception. Elle doit mentionner, sous peine de nullité, le texte du présent paragraphe.

Dans les trois mois de l'avis de réception à la poste, le locataire peut, sous peine de forclusion, demander une prolongation du délai de résiliation au juge de paix. En l'absence de cette demande, le bailleur peut demander au juge de paix une décision autorisant le déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai de résiliation de six mois. Toutefois, le locataire pourra encore introduire une demande en sursis à l'exécution de la décision, conformément aux articles 16 à 18. Dans ce cas, le déguerpissement du logement par le locataire doit impérativement avoir lieu au plus tard quinze mois après la date d'envoi de la lettre de résiliation du bail. La décision autorisant le déguerpissement forcé du locataire ne sera pas susceptible d'opposition ou d'appel.

En cas de demande de prolongation du délai de résiliation, les parties seront convoquées dans les deux mois à l'audience. Sauf si la demande est sérieusement contestable ou contestée, le juge de paix accordera une prolongation du délai au locataire à condition que celui-ci justifie avant l'expiration du délai initial de six mois, par voie de pièces, soit être en train de construire ou de transformer un logement lui appartenant, soit avoir loué un logement en construction ou en transformation, soit avoir fait des démarches utiles et étendues en vue de la recherche d'un nouveau logement. La prolongation du délai ne pourra en aucun cas dépasser de douze mois la date d'expiration du délai initial de six mois. La faveur du sursis, prévue aux articles 16 à 18, ne sera plus applicable. La décision accordant ou refusant la prolongation du délai vaudra de droit titre exécutoire en vue d'un déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai. Elle n'est pas susceptible d'opposition ou d'appel.

(4) Lorsqu'un logement a été mis, même à titre gratuit, à la disposition d'une personne uniquement en raison d'un contrat de travail intervenu entre parties, le déguerpissement de l'occupant peut être ordonné par le juge de paix si l'employeur prouve que le contrat de travail a pris fin.

Au cas où l'occupant reste en possession du logement après la cessation du contrat de travail, il est tenu de payer une indemnité d'occupation du logement à fixer conformément aux dispositions de l'article 3.

(5) Par dérogation à l'article 1743 du Code civil, l'acquéreur d'un logement loué en tout ou en partie ne peut expulser le locataire dont le bail n'a pas date certaine avant son acte d'acquisition, mais qui avait été mis en possession des lieux avant cette date à moins que l'une des conditions définies au paragraphe (2) ne soit réalisée.

(6) L'acquéreur d'un logement loué qui veut occuper le logement lui-même ou par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement, doit envoyer au locataire une lettre recommandée de résiliation du contrat de bail dans les trois mois de l'acquisition du logement.

Dans ce cas, les dispositions prévues au paragraphe (3) sont applicables, sauf que le déguerpissement du logement par le locataire doit impérativement avoir lieu au plus tard douze mois après la date d'envoi de la lettre de résiliation du bail.

Art. 13.– En cas d'abandon du domicile par le locataire ou en cas de décès du locataire, le contrat de bail continue à durée indéterminée:

- au profit du conjoint ayant cohabité avec le locataire ou du partenaire ayant fait une déclaration de partenariat avec le locataire et ayant vécu en couple avec celui-ci;
- au profit des descendants, des ascendants ou du concubin, qui vivaient avec lui en communauté domestique depuis au moins six mois à la date de l'abandon du domicile ou du décès et qui avaient déclaré leur domicile à la commune dans le logement pendant cette période.

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

Les droits du bailleur contre le locataire ayant abandonné le logement ne sont pas affectés par ces dispositions.

A défaut de personnes remplissant les conditions prévues au présent article, le contrat de bail est résilié de plein droit par le décès du locataire.

Art. 14.– Sauf cas de force majeure, l'ancien locataire a droit à des dommages-intérêts si, dans les trois mois qui suivent son départ, les lieux ne sont pas occupés aux fins invoquées comme motif de la résiliation du bail soit dans l'acte de dénonciation du bail, soit dans la requête introductive d'instance, soit dans le jugement.

Le délai de trois mois est suspendu pendant la durée des travaux de rénovation et de transformation entrepris de manière effective.

Si le tribunal constate que le motif invoqué pour empêcher la prorogation légale était dolosif, le locataire a droit à des dommages-intérêts qui ne peuvent être inférieurs au montant des loyers d'une année.

Art. 15.– Le locataire dont le bail court depuis au moins dix-huit ans bénéficie d'un droit de préemption sur le logement loué, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du bailleur parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.

Le bailleur adresse au locataire par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre, le bailleur doit avertir le locataire qu'il a le droit de faire une contre-proposition. Le locataire dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si le locataire a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d'un mois. Le logement ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par le locataire.

Le droit de préemption peut uniquement être exercé si le locataire a loué tout l'immeuble, respectivement si l'appartement qu'il a loué est placé sous le régime de la copropriété.

En cas de vente du logement à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef du locataire, le locataire lésé peut réclamer des dommages-intérêts au vendeur qui ne pourront être inférieurs au montant des loyers d'une année.

Chapitre IV. – De la protection des personnes condamnées à déguerpir de leur logement

Art. 16.– 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 il pourra être prorogé à deux reprises, chaque fois pour une durée maximum de trois mois. Le sursis ne sera accordé que si, en raison des circonstances, le requérant paraît mériter cette faveur et qu'il prouve avoir effectué des démarches utiles et étendues pour trouver un nouveau logement, à moins que le sursis ne soit incompatible avec le besoin personnel de l'autre partie.

Le juge de paix fixe la contrepartie pécuniaire due par la partie condamnée à déguerpir pendant la durée du sursis en raison de son maintien provisoire dans les lieux, en tenant compte du dommage qui en résulte pour le bailleur.

Si après une condamnation au déguerpissement en première instance, l'appel de la partie condamnée à déguerpir est déclaré irrecevable ou nul, ou si le déguerpissement est confirmé en instance d'appel, quel que soit le délai accordé par le juge d'appel à la partie condamnée au déguerpissement, cette partie ne pourra plus introduire une demande en sursis à l'exécution de la décision.

Toute demande en sursis ou en prorogation de sursis est irrecevable s'il s'est écoulé un délai supérieur à un an entre le jour de l'introduction de la procédure judiciaire et l'expiration du délai de déguerpissement fixé dans le jugement prononçant la condamnation ou dans l'ordonnance accordant un précédent sursis.

Par dérogation à l'alinéa qui précède et sous réserve des dispositions prévues par l'article 12, paragraphes (3) et (6), toute demande en sursis ou en prorogation de sursis est encore irrecevable à l'expiration du délai de douze mois à partir de la date où l'acquéreur d'un immeuble loué a informé le locataire par lettre recommandée, respectivement à l'expiration du délai de quinze mois à partir de la date où le bailleur a informé le locataire par lettre recommandée, qu'il veut occuper l'immeuble lui-même ou par un de ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement.

Art. 17.– La demande en sursis sera formée par simple requête à déposer au greffe de la justice de paix. Les parties seront convoquées pour la première audience utile.

La décision sur la demande sera constatée par simple note au plumitif. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours.

Art. 18.– Si le délai de déguerpissement accordé à l'occupant par la décision est supérieur à quinze jours, la demande en sursis est à introduire, à peine de déchéance, au plus tard trois jours avant l'expiration de ce délai. La demande en prolongation du sursis est à introduire, à peine de déchéance, au plus tard trois jours avant l'expiration du sursis. Il y sera statué incessamment. Néanmoins, la demande aura un effet suspensif.

Chapitre V. – Du règlement des litiges

Art. 19.– Le juge de paix est compétent, même si le titre est contesté, pour connaître de toutes les contestations entre bailleurs et locataires relatives à l'existence et à l'exécution des baux d'immeubles.

Le juge de paix compétent est celui de la situation du logement faisant l'objet du bail en litige.

Art. 20.– La demande portée devant le juge de paix conformément à l'article 3, 3^o du Nouveau Code de procédure civile sera formée par simple requête sur papier libre à déposer au greffe de la justice de paix en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause.

La requête énoncera les nom, prénom, profession et domicile des parties. Elle indiquera sommairement les moyens invoqués à l'appui de la demande et précisera l'objet de celle-ci.

La date du dépôt de la demande est marquée par les soins du greffier sur un registre de papier non timbré tenu au greffe. Ce registre sera coté et paraphé par le juge de paix. Le greffier y inscrira également la date des lettres recommandées prévues par la présente loi.

Art. 21.– Le greffier convoquera les parties par lettre recommandée à la poste avec avis de réception. Il y joindra une copie de la requête pour chaque défendeur. La lettre indiquera les nom, prénom, profession et domicile du demandeur, l'objet de la demande, le jour et l'heure de l'audience fixée pour les débats par le juge de paix au délai minimum de huit jours. La convocation contiendra en outre et à peine de nullité les mentions prescrites à l'article 80 du Nouveau Code de procédure civile.

Art. 22.– Pour l'instruction et le jugement des affaires, la procédure ordinaire prévue en matière de justice de paix, pour autant qu'il n'y est pas dérogé par les dispositions de la présente loi, sera suivie.

Lorsqu'il y a lieu à enquête ou expertise, le greffier citera les témoins et les experts par lettre recommandée avec avis de réception. La lettre précisera l'objet de l'enquête ou de l'expertise.

Dans les quinze jours du prononcé, le greffier notifiera aux parties par lettre recommandée une copie sur papier libre du jugement.

Art. 23.– Si l'une des parties ne comparait ni en personne, ni par mandataire, le juge de paix statuera conformément aux dispositions des articles 74 à 89 du Nouveau Code de procédure civile. La partie défaillante pourra faire opposition, par déclaration au greffe, dans les quinze jours de la notification prévue à l'article 22, alinéa 3. Dans ce cas, la convocation se fera conformément aux dispositions de l'article 21.

Art. 24.– Le juge de paix peut prendre par ordonnance toutes mesures provisoires, et notamment fixer le loyer provisoire. Sont applicables les articles 15, 16 et 17 du Nouveau Code de procédure civile.

Art. 25.– L'appel sera porté devant le tribunal d'arrondissement. Il devra être interjeté, sous peine de nullité, dans un délai de quarante jours à partir de la notification du jugement s'il est contradictoire et, si le jugement est rendu par défaut, dans un délai de quarante jours à partir du jour où l'opposition ne sera plus recevable. La procédure ordinaire prévue en matière commerciale s'applique tant pour l'introduction de l'appel que pour l'instruction et le jugement de l'affaire.

Chapitre VI. – Des missions incombant aux autorités communales

Art. 26.– Les administrations communales ont la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune.

Art. 27.– (1) Une habitation ou un local habituellement loué pour servir de logement ne pourra être soustrait à cette destination pour être transformé en bureau ou local à usage commercial ou artisanal, sauf autorisation expresse de la part du collège des bourgmestre et échevins de la commune dans laquelle se situe l'habitation ou le local en question.

Cette interdiction ne s'applique ni aux bureaux des services publics ni aux cas où les locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituent que l'accessoire du logement.

(2) Le collège des bourgmestre et échevins peut obliger les propriétaires des immeubles et parties d'immeubles non occupés destinés à servir de logement sis sur le territoire de la commune à les déclarer à l'administration communale dans le délai fixé par ledit collège. La déclaration devra préciser le volume non occupé, le nombre de pièces et le montant du loyer.

(3) Les infractions aux dispositions du paragraphe (1) sont punies d'une amende de 251 à 50.000 euros et d'un rétablissement des lieux transformés dans leur pristin état ou d'une de ces peines seulement.

Les infractions aux dispositions du paragraphe (2) sont punies d'une amende de 251 à 25.000 euros.

Art. 28.– Chaque commune est autorisée à demander annuellement auprès des bailleurs, donnant en location un ou plusieurs logements sis sur le territoire de la commune, respectivement auprès des locataires d'un logement sis sur le territoire de la commune, des renseignements relatifs au montant du loyer et des charges locatives à payer au bailleur ainsi qu'au type et à la surface en m² du logement loué.

Ces renseignements peuvent être utilisés pour l'établissement d'un cadastre des loyers afin de connaître le niveau moyen des loyers demandés pour les différents types de logements dans une commune ou dans une partie de celle-ci.

La demande de renseignements est faite moyennant un formulaire mis à la disposition des bailleurs, respectivement des locataires, par les autorités communales. Elle doit être retournée, dûment remplie et signée par chaque bailleur ou locataire destinataire aux autorités communales dans le délai indiqué sur le formulaire, faute de quoi le destinataire défaillant pourra être puni à une amende dont le montant est fixé par règlement communal conformément aux dispositions de la loi communale.

En cas de demande du ministre ayant le Logement dans ses attributions, les résultats des renseignements récoltés dans une commune donnée sont communiqués au ministre par les autorités communales.

Chapitre VII. – Des mesures spéciales pour la sauvegarde des biens meubles des personnes condamnées à déguerpir

Art. 29.– (1) En cas d'expulsion forcée d'une personne condamnée à déguerpir des lieux qu'elle occupe, les biens meubles se trouvant dans ces lieux sont transportés, aux frais de la personne expulsée qui doit en faire l'avance, au lieu qu'elle désigne.

(2) Si la personne expulsée ne désigne aucun lieu de dépôt, si elle refuse ou si elle n'est pas à même de faire l'avance des frais de transport, l'huissier chargé de l'exécution du jugement de déguerpissement fait transporter les biens meubles aux frais de la personne expulsée, avancés par la commune du lieu d'expulsion en cas de demande de l'huissier, dans le local visé à l'article 30.

(3) L'huissier de justice dresse, aux frais de la personne expulsée, un procès-verbal contenant l'inventaire des biens transportés et la description sommaire de leur état. Il remet une copie du procès-verbal à la personne expulsée et à l'administration communale concernée.

Art. 30.– (1) La commune prend en charge, dans un local approprié, l'entreposage des biens meubles des personnes expulsées dans les conditions de l'article 29, paragraphe (2). Elle peut faire détruire les biens périssables, insalubres ou dangereux et refuser d'entreposer les biens dont la conservation causerait des difficultés ou des frais anormaux.

(2) Le dépôt dans le local visé à l'alinéa qui précède peut être assujéti au paiement d'une redevance à fixer par la commune.

(3) Sauf convention écrite contraire entre la commune et la personne expulsée, les biens entreposés doivent être retirés dans un délai de trois mois à partir de la date du dépôt, contre paiement des frais de transport avancés par la commune et des redevances de dépôt rédues. La commune peut renoncer à exiger de la personne expulsée le paiement de ces frais et redevances.

(4) Après l'expiration de ce délai, la commune adresse, par lettre recommandée, à la personne expulsée une sommation de retirer ses biens. Si par suite un délai de trois mois s'est écoulé sans que ni la personne expulsée ni la partie saisissante ne se soient manifestées auprès de l'administration communale, la commune peut adresser, par lettre recommandée, à la personne expulsée et à la partie saisissante une ultime sommation de retirer les biens dans un délai de quinze jours, avec l'indication que, faute d'y obtempérer, il est présumé d'une manière irréfugable que tant la personne expulsée que la partie saisissante ont renoncé à réclamer la délivrance des biens entreposés. La commune est alors autorisée à procéder à la vente des biens se trouvant dans le local de dépôt, sinon à en disposer autrement.

(5) La commune retient sur le produit de la vente les frais et autres dépenses mentionnés au paragraphe (3). Le solde est versé à la caisse des consignations. Le propriétaire des effets et meubles ou ses ayants droit pourront en obtenir le versement pendant une période de dix ans. Passé ce délai, il est acquis à la commune.

Chapitre VIII. – Dispositions finales, abrogatoires et transitoires

Art. 31.– Dans le livre III du Code civil, le chapitre II „Du louage des choses“ du titre VIII est modifié comme suit:

1° L'article 1762-5, alinéa 2, du Code civil aura désormais la teneur suivante:

„Ceux-ci sont choisis par les parties ou sinon désignés à la requête de la partie la plus diligente par le juge de paix de la situation de l'immeuble.“.

2° Un nouvel article 1762-8 est inséré au Code civil, lequel aura la teneur suivante:

„Art. 1762-8.– (1) Le preneur commerçant, industriel, artisan ou fermier, dont le bail vient à cesser pourra demander deux sursis successifs, chacun de six mois au maximum. Ces demandes seront déposées au greffe de la justice de paix, à peine de déchéance, deux mois au plus tard avant l'expiration du bail ou du premier sursis.

Si le délai-congé conventionnel est égal ou inférieur à deux mois, la demande en sursis peut encore être déposée dans les huit jours de la notification du congé.

Si le premier sursis accordé par le juge est égal ou inférieur à deux mois, la demande en obtention d'un deuxième sursis devra être déposée au plus tard huit jours avant l'expiration du premier sursis.

Les demandes en sursis sont dispensées du préliminaire de conciliation. Le juge de paix saisi aura compétence pour fixer le loyer pendant la durée des sursis. Le sursis sera refusé si le bailleur

prouve qu'il a besoin de l'immeuble pour l'exploiter lui-même ou pour le faire exploiter par ses descendants ou pour d'autres causes graves et légitimes.

(2) En cas de décès d'un preneur, titulaire d'un contrat de bail commercial, artisanal ou à ferme, le contrat de bail est maintenu dans le chef du repreneur à condition que le repreneur maintienne l'exploitation commerciale, artisanale ou agricole et qu'il ait un lien de famille jusqu'au cinquième degré inclusivement avec le preneur défunt, sinon qu'il soit le conjoint ou le concubin du preneur défunt.

(3) Sont à considérer dans l'application du présent article comme locaux à usage commercial ou industriel les immeubles dont le bail prévoit expressément pareille affectation, ceux qui sont destinés par leur nature à l'exercice d'un commerce ou d'une industrie et ceux dans lesquels cette activité est exercée à titre principal.“

3° Il est inséré une section III libellée „Section III.– Des règles particulières aux baux commerciaux“. Elle comprendra les articles 1762-3 à 1762-8.

4° La section III „Des règles particulières aux baux à ferme“, comprenant les articles 1763 à 1778, deviendra la section IV du titre VIII.

5° L'article 1736 du Code civil est modifié comme suit:

„**Art. 1736.**– Si le bail a été fait sans écrit ou si le contrat est stipulé à durée indéterminée, l'une des parties ne pourra donner congé à l'autre qu'en observant les délais fixés par l'usage des lieux.

Le délai de résiliation d'un contrat de bail d'habitation est de trois mois, sauf clause contraire dans le contrat de bail écrit prévoyant un délai supérieur à trois mois.

Le délai de résiliation pour un contrat de bail commercial ou un contrat de bail mixte est de six mois, sauf clause contraire prévue dans le contrat de bail écrit.“

6° L'article 1758 du Code civil aura désormais la teneur suivante:

„**Art. 1758.**– Le bail d'un logement est censé être fait à durée indéterminée s'il n'est pas spécifié dans le contrat de bail écrit pour quelle durée les parties ont voulu se lier.“

7° L'article 1761 du Code civil est remplacé comme suit:

„**Art. 1761.**– Le bailleur ne peut résilier le contrat de bail à durée déterminée, encore qu'il déclare vouloir occuper par lui-même la maison louée, s'il n'y a eu convention contraire.“

8° L'article 1762 du Code civil est modifié comme suit:

„**Art. 1762.**– S'il a été convenu dans le contrat de bail à durée déterminée ou à durée indéterminée que le bailleur pourrait venir occuper la maison, il est tenu de notifier d'avance un congé soit aux époques déterminées par le contrat de bail, soit moyennant congé notifié dans les délais prévus à l'article 1736.“

Art. 32.– (1) L'article 37 de la loi modifiée du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme est à modifier comme suit:

„**Art. 37.**– Les articles 20 à 25 de la loi du xx sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil sont applicables en matière de bail à ferme.“

(2) Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence à la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de bail à loyer s'entend comme référence aux dispositions de la présente loi.

Art. 33.– Les dispositions prévues par les articles 31 et 32 sont applicables aux contrats en cours à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Elles s'appliquent aux demandes pendantes devant les commissions des loyers ou devant les juridictions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 34.– (1) Sont abrogées:

- la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer;
- les articles IV et V de la loi du 27 août 1987 portant réforme de la législation sur les baux à loyer.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), premier tiret, l'article 6 de la loi modifiée du 14 février 1955 restera d'application aussi longtemps que le règlement grand-ducal prévu à l'article 7, paragraphes (1) et (6), de la présente loi n'est pas entré en vigueur.

(3) Par dérogation au paragraphe (1), les contrats de bail conclus avant l'entrée en vigueur de la loi et portant sur des logements de luxe visés par l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer continuent à courir jusqu'à l'expiration du bail.

Art. 35.– Les loyers convenus avant l'entrée en vigueur de la loi ne peuvent être adaptés au niveau résultant de l'application de la présente loi qu'après une notification écrite au locataire.

Le locataire occupant un logement en vertu d'un contrat de bail conclu avant l'entrée en vigueur de la présente loi dispose d'un délai de réflexion de trois mois, à partir de la demande en augmentation du loyer du bailleur en application des dispositions introduites par la présente loi, pour dénoncer le contrat de bail. S'il dénonce le contrat de bail, aucune adaptation du loyer ne peut lui être imposée.

Lorsque le locataire ne dénonce pas le contrat de bail et si l'augmentation du loyer demandée dépasse 10%, la hausse s'applique par tiers annuels.

Art. 36.– La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 5 juillet 2006

Le Président-Rapporteur,
Norbert HAUPERT

Service Central des Imprimés de l'Etat

5216/12

N° 5216¹²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

**sur le bail à usage d'habitation et
modifiant certaines dispositions du Code civil**

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(14.7.2006)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 13 juillet 2006 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**sur le bail à usage d'habitation principale et
modifiant le Code civil**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 12 juillet 2006 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 25 octobre 2005 et 20 juin 2006;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 14 juillet 2006.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

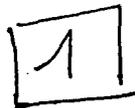
5216 - Dossier consolidé : 222

Document écrit de dépôt



I- 2005-0-11-0229-01
(148)

Dépôt : Mme Vera Spautz
pl 5216
12.07.2006



MOTION

La Chambre des Députés

- considérant le projet de loi sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, voté en cours de la séance publique du 12 juillet 2006 ;
- considérant notamment les nouvelles dispositions concernant la fixation du loyer (article 3) ;
- considérant les modifications substantielles apportées à la législation en vigueur en ce qui concerne les procédures de déguerpissement, telles que prévues aux articles 12 et 16 ;
- considérant les nouvelles dispositions relatives à la mise en place des commissions des loyers (article 7) et les observations du Conseil d'Etat à ce sujet dans son avis complémentaire du 20 juin 2006 ;
- considérant les obligations des administrations communales découlant de l'article 26 de la loi, à savoir d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune ;
- convaincue que la modification de la législation sur le bail à usage d'habitation ne suffira pas pour lutter à elle seule efficacement contre la pénurie de logements sur le marché locatif national et les loyers élevés qui en résultent ;

invite le Gouvernement

- à charger l'Observatoire de l'Habitat à procéder fin 2007 à une évaluation des modifications apportées à la législation sur le bail à loyer et sur ses répercussions sur le marché locatif national, ainsi que des répercussions éventuelles au niveau de la demande en logements sociaux auprès des communes et des promoteurs publics de logements locatifs sociaux ;
- à mettre en œuvre le plus vite possible les mesures annoncées par le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement en date du 15 mai 2006 en vue de faire baisser sinon de stabiliser le prix du foncier et de l'habitat ;
- à présenter à la commission compétente de la Chambre des Députés le projet de règlement d'exécution prévu à l'article 7, paragraphe (1), alinéa 2 du projet de loi sur le bail à loyer concernant les zones de compétence territoriale et le siège des commissions des loyers.

Vera SPAUTZ

N. HAUPERT

B. FAYOT

J. SCHAEFER

(L. CLEMENT)

5216

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 175

2 octobre 2006

Sommaire

BAIL A LOYER

Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil page **3150**