



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 6280

Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation

Date de dépôt : 03-05-2011

Date de l'avis du Conseil d'État : 19-12-2011

Le document « 10 » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
03-05-2011	Déposé	6280/00	<u>5</u>
19-12-2011	Avis du Conseil d'Etat (16.12.2011)	6280/01	<u>12</u>
07-12-2012	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.12.2012) 2) Prise de position du Gouvernement	6280/02	<u>17</u>
27-03-2014	Reprise de la proposition de loi - Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre, Ministre d'Etat (24.4.2014)	6280/03	<u>22</u>
02-07-2015	Rapport de commission(s) : Commission du Logement Rapporteur(s) : Monsieur Guy Arendt	6610/08, 6280/04	<u>25</u>
02-07-2015	Commission du Logement Procès verbal (12) de la reunion du 2 juillet 2015	12	<u>37</u>
05-05-2015	Commission des Affaires intérieures Procès verbal (14) de la reunion JOINTE du 5 mai 2015	14	<u>40</u>
03-02-2015	Commission du Logement Procès verbal (03) de la reunion du 3 février 2015	03	<u>47</u>
18-02-2013	Commission du Logement Procès verbal (02) de la reunion du 18 février 2013	02	<u>68</u>
16-07-2012	Commission du Logement Procès verbal (07) de la reunion du 16 juillet 2012	07	<u>98</u>

Résumé

6280 Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation

Par sa proposition de loi 6280 modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, l'honorable député Ben Fayot a déjà voulu contribuer à la solution du problème du détournement de la destination d'immeubles ou de parties d'immeubles devant servir à l'habitation en clarifiant les dispositions y relatives.

L'auteur de la proposition de loi constate par ailleurs qu'en implantant leurs bureaux dans des immeubles destinés à l'habitation, les administrations étatiques et les services publics contribuent eux-mêmes, mais de manière tout à fait légale, à la mauvaise affectation des immeubles réservés à l'habitation, en se basant sur l'exception résultant à leur profit du deuxième alinéa du paragraphe 1er de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006, telle qu'elle est actuellement en vigueur.

C'est dans cette optique que M. Fayot propose de modifier la législation et de supprimer l'exception prévue à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006.

Dans son avis du 16 décembre 2011, le Conseil d'État avait estimé que le problème soulevé *«devrait trouver sa solution dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain»*.

Le Gouvernement, dans sa prise de position du 5 décembre 2012, se rallie à la suggestion du Conseil d'État, qui insiste sur la nécessité de réexaminer ladite proposition de loi et de résoudre la problématique de la désaffectation non autorisée de logements en bureaux dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain.

Le Gouvernement marque son accord à ne plus prévoir d'exception spéciale pour les bureaux de services publics pour l'avenir. Il propose de prévoir que les services publics actuellement installés dans les communes autres que Luxembourg ou Esch-sur-Alzette disposeront d'un délai raisonnable et suffisant pour régulariser leur situation.

6280/00

N° 6280

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROPOSITION DE LOI**modifiant la loi du 21 septembre 2006
sur le bail à usage d'habitation**

* * *

*Dépôt (M. Ben Fayot) et transmission à la Conférence des Présidents (3.5.2011)**Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (7.6.2011)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	4
3) Commentaire des articles	4

*

EXPOSE DES MOTIFS

Au cours des dernières décennies, les villes du Grand-Duché, et tout particulièrement la ville de Luxembourg, se sont profondément transformées sous la pression de l'augmentation de la population et de l'expansion économique. Cette dernière, particulièrement vigoureuse dans la capitale, y a contribué à développer les immeubles de bureau, mais également à modifier l'affectation du bâti existant. En effet, de nombreuses habitations, situées non seulement au centre et dans le quartier de la Gare, mais aussi dans les quartiers péricentraux, ont été peu à peu utilisées comme bureaux pour le secteur des services et par certaines administrations publiques ou parapubliques. Point n'est besoin de rechercher la cause de cette désaffectation pour le logement au profit du bureau, le bail à loyer pour l'habitation étant plus strictement encadré que celui du bureau.

Cette évolution, visible à l'oeil nu pour quiconque se promène dans les rues de la ville, a contribué à vider presque entièrement certains quartiers centraux de leurs habitants et à les pousser vers l'agglomération plus ou moins éloignée des lieux de travail. Ainsi est née une partie du trafic quotidien de et vers la capitale, due à la séparation du lieu de travail du lieu d'habitation. La ville, si elle a augmenté sa population, a perdu beaucoup de familles avec leurs enfants. Depuis les années soixante-dix, le taux de croissance de la population de la Ville de Luxembourg se situe largement en dessous de la moyenne nationale. Si la population du pays a augmenté de 48% depuis 1970 (de 339.841 habitants en 1970 à 502.066 en 2010), la population de la ville n'a progressé que de 19% (de 76.159 habitants en 1970 à 90.848 en 2010). En même temps, la location et l'acquisition d'un logement en ville sont devenues de plus en plus chères, et le marché de l'immobilier en ville a perdu toute mesure.

La solution du problème relève sans doute de l'action politique des communes. Mais le législateur pourra soutenir cette action en clarifiant et en encadrant plus strictement les dispositions légales destinées à protéger les habitations et à faire en sorte que les habitations qui existent dans les quartiers de la ville servent effectivement à la fin pour laquelle elles ont été créées, et non pas à tirer un maximum de profit par tous les moyens possibles.

Il ne peut être nié que des efforts ont été consentis ces dernières années par les communes pour créer des logements pour les familles. Le pacte logement y contribue. Dans la capitale, le bourgmestre s'est félicité de l'accroissement de la population de la ville qui atteint le seuil de 90.000 habitants, sans

nier cependant que les jeunes familles continuent de rechercher ailleurs des logements plus accessibles qu'en ville (3e Carnet d'opinions, édité par la Fondation de l'architecture et de l'ingénierie, 2009).

L'Etat lui-même, par le truchement des promoteurs publics S.N.H.B.M., Fonds du Logement, Fonds de la Vieille Ville, Fonds du Kirchberg, a obtenu, depuis 2000 jusqu'en septembre 2009, le total de 1.165 autorisations du bourgmestre de la capitale pour des logements: soit 118 par la S.N.H.B.M., 503 par le Fonds du Logement, 82 par le Fonds de la Vieille Ville et 462 par le Fonds du Kirchberg (Réponse du Ministre du Logement à la question parlementaire No 245 du 10 novembre 2009).

Malgré tous ces efforts il reste que la situation sur le marché des habitations en ville reste tendue et que les prix ne cessent d'augmenter. Selon les informations fournies par l'Observatoire de l'habitat, le prix moyen de vente du m² d'un appartement en ville atteint 5.165 euros au 3e trimestre 2010 alors que le prix moyen pour le pays est de 4.015 euros par m², soit une différence de plus de 1.000 euros!

Dès lors, la question se pose si les efforts du législateur pour protéger les habitations contre la méaffectation ont obtenu des résultats. Est visé ici l'article 27, paragraphe (1), de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, qui stipule qu'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*“.

Tout d'abord, il est facile de constater que des services étatiques ou paraétatiques se plaisent à s'installer dans des logements et maisons d'habitation dans à peu près tous les quartiers de la ville. Il en est de même de nombreuses entreprises qui y offrent leurs services et produits. Suivant la réponse à la question parlementaire No 290 du 2 décembre 2009, l'Etat a actuellement souscrit 153 contrats de location portant sur des immeubles ou des parties d'immeubles situés sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Depuis 15 ans, l'Etat entend réduire le nombre d'adresses louées et concentrer différents services publics à une même adresse.

La sensibilité au problème de la mauvaise affectation des habitations ne semble pas être très élevée au Luxembourg, si on considère que même des organisations dans le domaine du logement social n'en tiennent pas compte. Le 29 septembre 2009, l'auteur de cette proposition de loi avait soulevé, dans la question parlementaire No 105, le cas de l'Agence immobilière sociale (AIS), un service de la Fondation pour l'Accès au Logement, qui elle est un établissement d'utilité publique, financée sur la base d'une convention par le Ministère de la Famille et de l'Intégration et le Ministère du Logement. Dans sa réponse, le Ministre du Logement a confirmé que les bureaux de l'AIS se trouvent „*effectivement à Bonnevoie, 60, rue des Romains, une rue typiquement résidentielle, dans un immeuble occupé depuis des années déjà par l'a.s.b.l. Wunnengshellef*“.

De surcroît, le Ministre a estimé que la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation ne vise pas des „*locale locatifs transformés en bureaux qui n'ont jamais servis à l'habitation*“.

Suite à cette question parlementaire, le bourgmestre de la ville avait adressé le 9 novembre 2009 un courrier à l'Administration des Bâtiments Publics au sujet de cette affaire pour souligner que l'autorisation de l'immeuble en question „*porte sur la réalisation d'une maison comportant un bureau au rez-de-chaussée, deux logements au premier étage et deux logements au deuxième étage. Aucune autorisation de bâtir pour un changement d'affectation n'a été délivrée dans le passé. Comme un changement d'affectation pour aménager des bureaux au premier étage ne peut être envisagé suivant les dispositions réglementaires actuellement en vigueur, je me dois d'insister à ce que le premier étage de l'immeuble 60, rue des Romains soit utilisé sous sa forme autorisée, à savoir comme logement, (...)*“.

Entretemps, cette association a quitté ledit logement et s'est installée dans un immeuble de bureau.

A considérer toutes ces prises de position et surtout aussi l'effet combiné de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et celle du 21 septembre 2006, il semble utile de clarifier certaines dispositions de cette dernière.

L'article 27, paragraphe (1), de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, répétons-le, précise: „*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.

Le paragraphe précité contient les dispositions de l'article 39 de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer, celles-ci ayant leur base dans la loi du 28 juin 1946 ayant pour objet de remédier à la pénurie des logements (article 7) et dans la loi du 29 mars 1920, on vue d'empêcher que les locataires ne soient contraints, sans motifs graves à déménager, de prévenir la hausse exagérée des loyers, et de loger les familles expulsées (article 14).

Les auteurs du projet de loi No 5216 qui a été déposé le 6 octobre 2003 informent dans le commentaire des articles que l'article „est resté lettre morte à ce jour“ et ajoutent ce qui suit: „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.“ Ces explications ont été complétées le 8 novembre 2004, lors de l'examen des articles du projet de loi par la Commission parlementaire compétente, à savoir la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement de la Chambre des Députés. Citons le procès-verbal de ladite réunion: „M. le Ministre signale que les sanctions prévues au paragraphe (3) ont été augmentées et complétées (...), ces modifications étant intervenues à la demande de la Ville de Luxembourg notamment, vu qu'apparemment les sanctions actuellement en vigueur se sont avérées inefficaces.“

Le Conseil d'Etat a estimé dans son avis du 25 octobre 2005 que les dispositions de cet article, prévoyant, outre l'interdiction de transformer des logements en bureaux ou locaux à usage commercial ou artisanal, l'obligation de déclarer des immeubles non occupés aux autorités communales sur demande de ces dernières et des sanctions en cas de non-respect de ces dispositions, „ne trouvent pas vraiment leur place dans la loi en projet et suggère en conséquence de supprimer cet article“. La Haute Corporation a ensuite marqué ses „réserves formelles“ à l'encontre du deuxième alinéa du premier paragraphe, donc celui qui prévoit les exceptions des bureaux des services publics et des cas où les locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituent que l'accessoire du logement: „(Le Conseil d'Etat) ne conçoit en effet nullement pourquoi les locaux y visés seraient exemptés de l'autorisation du collège des bourgmestre et échevins.“

La Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, suite à l'avis du Conseil d'Etat n'a pas été d'accord de supprimer l'article en question. Elle constate que cet article „a sa raison d'être“, car „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.“ La Commission, en considérant que les motifs qui ont amené le législateur de 1955 à prévoir des exceptions n'ont guère changé, a opté pour le maintien du texte du deuxième alinéa du premier paragraphe. Elle omet cependant de citer ces objectifs, et justifie son choix pour les cas des locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal, mais non pour les bureaux des services publics: „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.“

L'exception prévue pour les services publics n'est jamais traitée de manière directe et explicite. Les documents parlementaires relatifs aux différents projets de loi, y inclus ce qui concerne les débats en commission parlementaire et en session plénière, restent vagues et évasifs à ce sujet et ne permettent guère de déceler les motifs ayant amené le législateur à la prévoir. Citons, à titre d'exemple, le procès-verbal de la réunion de la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement du 1er décembre 2005 (examen de l'avis du Conseil d'Etat): „Le Conseil d'Etat ayant marqué ses réserves formelles à l'égard du second alinéa du paragraphe (1), Monsieur le Ministre explique que le texte de la loi existante a été maintenu.“

De manière générale, les réactions peu nombreuses au sujet de l'article en question se réfèrent traditionnellement à l'interdiction y contenue, ceci dans le contexte de la pénurie de logements, et, en ce

qui concerne la discussion des exceptions prévues, aux seuls locaux à usage commercial ou artisanal. Des indications plus précises peuvent être trouvées dans le discours du député Lambert Schaus qui était rapporteur de la loi de 1946 et qui a cité la taille importante de l'administration publique et son utilisation peu rationnelle des surfaces de bureau comme une des raisons étant à la base de la pénurie de logements. Le député remarqua lors de ce débat: „(...) *eng vun déne Krankhêten ass, d'Verwaltong me'glechst gro'ss opzeze'en, a me'glechst gutt ze loge'eren, (...) Wann d'Verwaltongen eso' weider furen, ass et sicher, datt de Staat net um richtege Wé ass, well de bewunnbare Raum muss onbedengt fir Wunnengen reserve'ert gin.*“ Malheureusement, ces considérations n'ont pas eu de retombées directes sur le texte de la loi. En effet, les lois, dans lesquelles l'exception accordée aux services publics fut introduite ou confirmée, faisaient l'objet d'autres enjeux plus importants, ce qui a sûrement contribué à l'absence du traitement voire même d'une mise en cause de l'exception. Il y a également lieu de considérer que la dimension de notre appareil étatique, de même que celle de notre secteur économique, était très réduite à l'époque, contrairement à la situation d'aujourd'hui.

Au vu de ce qui précède, une modification de l'article 27, paragraphe (1), de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation s'impose.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique.– La loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation est modifiée comme suit:

1° Au premier alinéa du paragraphe (1) de l'article 27, le terme „Une habitation ou un local habituellement loué pour servir de logement“ est remplacé par „*Une habitation ou un local destinés au logement par l'autorisation de bâtir et le plan d'aménagement général de la commune*“.

2° Le deuxième alinéa du paragraphe (1) de l'article 27 est supprimé,

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

ad 1°

Il est proposé de remplacer le terme vague de „habituellement“ par la référence à l'autorisation de bâtir de la commune et au PAG de la commune. Cette double précision est destinée à permettre aux autorités communales de lutter contre la méaffectation de logements et de leur permettre d'en récupérer, comme il ressort des déclarations du bourgmestre de la ville dans le 3e carnet d'opinions de la Fondation de l'architecture et de l'ingénierie (octobre 2009).

A l'heure actuelle, il suffit à un propriétaire de louer un appartement ou une maison destinés au logement à une société pendant une certaine période pour pouvoir les affecter de façon définitive à une autre fin que celle à laquelle le PAG d'une commune et l'autorisation de bâtir émise en conséquence les ont déterminés. La formulation peu précise de cet article empêche la commune d'intervenir dans les cas fort nombreux où la destination d'une construction prévue par l'autorisation de bâtir n'est pas respectée par le propriétaire.

De la sorte, toute affectation autre que celle inscrite dans l'autorisation de bâtir est interdite sauf autorisation expresse du collège des bourgmestre et échevins, comme l'article 27, paragraphe (1) le prévoit dans son alinéa 1er. Il est ainsi garanti que la responsabilité de la commune est pleinement engagée pour faire respecter le PAG.

ad 2°

Au 2e alinéa il n'est pas utile de relever le cas où un local à usage professionnel, commercial ou artisanal, ne constitue que l'accessoire du logement, c'est-à-dire où le logement est l'objet principal. En effet, à partir du moment où l'autorisation de bâtir devient le critère essentiel pour déterminer l'utilisation, celle-ci exécute le PAG et les dispositions afférentes y contenues pour garantir une mixité adéquate du logement et de l'activité professionnelle.

Enfin, l'exception accordée par la loi aux bureaux des services publics est aujourd'hui difficile à comprendre et à accepter. Le développement de l'immobilier de bureau est tel aujourd'hui surtout dans la capitale qu'il est aberrant de faire essaimer les services publics aux quatre vents d'une ville et de loger les établissements publics ou les antennes d'un service public dans des appartements ou des maisons cossus ayant servi autrefois au logement dans les quartiers. Il n'est pas besoin d'étayer par de longs développements l'intérêt pour une ville d'abriter dans tous ses quartiers, outre des emplois, des habitants qui la font vivre jour et nuit.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6280/01

N° 6280¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 21 septembre 2006
sur le bail à usage d'habitation**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(16.12.2011)

Par dépêche du 15 juin 2011, le Premier ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat de la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député Ben Fayot le 3 mai 2011 et déclarée recevable par la Chambre des députés le 7 juin 2011. Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous avis a pour objet d'apporter deux modifications au paragraphe 1er de l'article 27 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Dans sa teneur actuelle, la disposition qu'il est proposé de modifier s'énonce comme suit:

„(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.“

La première modification suggérée par la proposition de loi consiste à remplacer à l'alinéa 1er du paragraphe 1er les termes „Une habitation ou un local habituellement loué pour servir de logement“ par les termes „Une habitation ou un local destinés au logement par l'autorisation de bâtir et le plan d'aménagement général de la commune“.

La deuxième modification qui y est envisagée consiste à supprimer purement et simplement l'alinéa 2 du paragraphe 1er.

A la suite des deux modifications suggérées par la proposition de loi sous examen, le paragraphe 1er de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006, précitée, ne comprendrait plus qu'un seul alinéa qui se lirait comme suit:

„(1) Une habitation ou un local destinés au logement par l'autorisation de bâtir et le plan d'aménagement général de la commune 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.“

Par sa proposition de loi, l'auteur entend contribuer à la solution du problème bien réel du détournement de leur destination d'immeubles ou de parties d'immeubles devant servir à l'habitation. Il est en effet établi que dans de nombreuses communes, mais surtout dans les agglomérations urbaines, de plus en plus de propriétaires transforment, pour des raisons économiques évidentes, des maisons ou

des appartements d'habitation en locaux de bureaux ou en locaux de commerce, en violation manifeste des règles édictées par les autorités communales en matière d'aménagement de la commune, mais sans être autrement inquiétés de ce chef.

L'auteur de la proposition de loi est d'avis que l'arsenal juridique mis à disposition des autorités communales pour lutter contre ce fléau est insuffisant et qu'il faut le parfaire. Il constate par ailleurs qu'en implantant leurs bureaux dans des immeubles destinés à l'habitation, les administrations étatiques et les services publics contribuent eux-mêmes, mais de manière tout à fait légale, à la mauvaise affectation des immeubles réservés à l'habitation, en se basant sur l'exception résultant à leur profit du deuxième alinéa du paragraphe 1er de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006, telle qu'elle est actuellement en vigueur.

C'est dans cette optique que l'auteur de la proposition de loi veut modifier, dans le sens exposé plus haut, l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006.

Le Conseil d'Etat voudrait rappeler que dans son avis du 25 octobre 2005 (doc. parl. *No 5216*⁸) il avait déjà estimé, au sujet des dispositions qui sont devenues l'actuel article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006 (article 28 du projet de loi), que ces dispositions „ne trouvent pas vraiment leur place dans la loi en projet et [il avait suggéré] en conséquence de supprimer cet article“. Cette suggestion n'a toutefois pas rencontré l'adhésion du législateur.

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations de l'auteur de la proposition de loi concernant le problème de l'affectation non conforme des immeubles réservés à l'habitation selon les instruments normatifs de l'aménagement communal et est d'avis qu'il faut y trouver une parade efficace. Il persiste cependant à soutenir que la loi sur le bail à usage d'habitation n'est pas la place adéquate pour résoudre ce problème. Ceci d'autant plus que l'environnement juridique dans lequel s'inscrit la problématique esquissée a changé par l'entrée en vigueur de la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et modifiant 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, 3. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, 4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

La loi précitée du 28 juillet 2011, entrée en vigueur le 1er août 2011, a en effet modifié l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, pour y introduire précisément l'exigence que le „changement du mode d'affectation d'une construction“ située sur le territoire communal est dans tous les cas subordonné à une autorisation du bourgmestre.

A l'époque où la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à loyer fut votée, l'exigence posée par le nouvel article 37, précité, n'existait pas, ce qui, aux yeux du législateur, conférait sans doute leur raison d'être aux dispositions de l'actuel article 27 de la loi du 21 septembre 2006, précitée. Dans son avis du 25 octobre 2005, précité, le Conseil d'Etat avait encore fait observer que le collège des bourgmestres et échevins n'est pas l'autorité compétente pour accorder les autorisations y visées, alors que le bourgmestre seul est compétent dans ces matières. Cette observation garde, elle aussi, toute sa pertinence dans le contexte actuel. Aux termes de l'article 57 de la loi communale, le collège échevinal est chargé de l'exécution des lois et règlements, à l'exception des lois et règlements de police; aux termes de l'article 67 de la même loi, c'est le bourgmestre seul qui est chargé de l'exécution des lois et règlements de police. Comme les autorisations visées par l'article 27, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 constituent l'exécution de dispositions de police, c'est au bourgmestre que devrait revenir la compétence pour délivrer ces autorisations. Dans la mesure où la loi précitée du 21 septembre 2006 en attribue la compétence au collège échevinal, elle n'est pas en phase avec la loi communale qui devrait pourtant constituer le droit commun en ce qui concerne l'attribution de leurs compétences aux différents organes communaux.

Le Conseil d'Etat estime que le problème soulevé par l'auteur de la proposition de loi sous examen devrait trouver sa solution dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain pour plusieurs raisons.

D'abord, l'affectation non conforme d'un immeuble réservé à l'habitation est un problème qui n'est pas lié exclusivement à la législation sur le bail à loyer. Elle peut en effet intervenir en dehors de toute location si le propriétaire transforme l'espace réservé à l'habitation en locaux de bureaux ou de commerce qu'il exploite ensuite lui-même, sans jamais les donner à bail. Le traitement différent au niveau

législatif des propriétaires, selon qu'ils donnent leur bien en location ou l'exploitent eux-mêmes, risque de soulever des problèmes en ce qui concerne l'égalité devant la loi, si on applique les critères tels qu'ils se dégagent de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Ensuite, la législation sur l'aménagement communal se trouve en phase avec la loi communale, alors que les dispositions de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à loyer ne le sont pas, comme il a été montré plus haut.

Enfin, de l'avis du Conseil d'Etat, il appartient aux différents instruments normatifs prévus par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain de fixer avec précision la destination de chaque immeuble, et même de chaque niveau ou unité composant l'immeuble. La destination ainsi fixée s'impose au propriétaire qui ne peut s'en écarter qu'en suivant les procédures prévues à cet effet par la loi.

En ce qui concerne plus particulièrement la deuxième modification que la proposition de loi sous examen entend apporter à l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2011, à savoir la suppression pure et simple de l'alinéa 2 du paragraphe 1er de cet article, le Conseil d'Etat voudrait encore rappeler que, dans son avis cité du 25 octobre 2005, il avait déjà exprimé de nettes réserves à l'égard de cet alinéa 2, alors qu'il ne pouvait concevoir pourquoi les locaux y visés seraient exemptés de l'autorisation du collège des bourgmestre et échevins.

Le Conseil d'Etat a du mal à concevoir la raison pour laquelle les bureaux des services publics sont exemptés de la règle générale. Il se rend à l'évidence que le cas des locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal qui sont l'accessoire d'un logement est plus difficile à régler. Pour illustrer la difficulté, on peut citer comme exemple le cas des personnes qui exercent dans leur logement une profession libérale ou y travaillent pour un employeur sous le régime du „télétravail“.

Si le Conseil d'Etat était suivi dans sa recommandation de résoudre le problème soulevé par l'auteur de la proposition de loi dans le contexte de la législation relative à l'aménagement communal et le développement urbain, il faudrait veiller à prévoir une série de dispositions transitoires destinées à organiser le transfert du régime actuel vers le régime plus strict à venir, notamment en réglant le sort des nombreux immeubles et parties d'immeubles qui sont actuellement détournés de leur destination d'habitation, tout en accordant aux propriétaires concernés un délai raisonnable pour se conformer.

Suite aux considérations qui précèdent, ce n'est qu'à titre tout à fait subsidiaire que le Conseil d'Etat procède à l'examen des articles.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

La dénomination correcte de la proposition de loi est la suivante:

„Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil“

Article unique

L'article unique de la proposition de loi sous examen se réfère à la notion d'une habitation ou d'un local „destinés au logement par l'autorisation de bâtir et le plan d'aménagement général de la commune“.

Dans le contexte de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la destination urbanistique de tout ou partie d'un immeuble donné ne résulte pas directement du plan d'aménagement général (PAG) de la commune ni exclusivement de l'autorisation de bâtir, mais plutôt du plan d'aménagement particulier (PAP) appelé à préciser et à exécuter le PAG.

Le libellé proposé pour l'alinéa 1er de l'article 27, paragraphe 1er laisse sous-entendre que par son autorisation, le collège des bourgmestre et échevins pourrait, à sa guise, déroger à la destination d'un immeuble, telle qu'elle est fixée par les instruments normatifs en matière d'aménagement communal et de développement urbain. Tel ne peut évidemment pas être le cas. Dans ces circonstances, et pour des raisons de sécurité juridique, il faudra encadrer la décision du collège échevinal (ou plutôt du bourgmestre) par des conditions et des critères très stricts, tout en assurant sa conformité au plan ou

au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier „quartier existant“ et au règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

En plus, la modification qu'il est proposé d'apporter à l'alinéa 1er du paragraphe 1er de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil continue à perpétuer l'incohérence juridique signalée plus haut entre l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006 et les dispositions afférentes de la loi communale.

*

En guise de conclusion, le Conseil d'Etat insiste sur la nécessité de réexaminer la proposition de loi et de résoudre la problématique se trouvant à sa base dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain. Cette législation présente l'avantage de viser tous les propriétaires, qu'ils soient bailleurs ou non, et de se trouver en concordance avec la législation communale.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 décembre 2011.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Pour le Président,
La Vice-Présidente,
Viviane ECKER

6280/02

N° 6280²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 21 septembre 2006
sur le bail à usage d'habitation**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.12.2012).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	1

*

**DEPECHE DE LA MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
(5.12.2012)**

Monsieur le Président,

En me référant à votre lettre du 7 juin 2012, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération

*La Ministre aux Relations
avec le Parlement,
Octavie MODERT*

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

L'initiative émise de l'honorable député Ben FAYOT pour trouver une solution au problème de la désaffectation d'immeubles réservés à l'habitation au profit de bureaux constitue une préoccupation que partage le Gouvernement.

Même si le Gouvernement se prononce très clairement en faveur d'une mixité des fonctions urbaines dans nos villes et agglomérations, il convient de lutter efficacement contre les transformations d'habitations en locaux à usage commercial ou artisanal réalisées sans autorisation expresse des autorités communales compétentes. Ce phénomène de la conversion de logements en bureaux a accentué le manque de logements, et ceci notamment sur le territoire de la ville de Luxembourg. Le Gouvernement en est bien conscient.

Comme le Conseil d'Etat l'a souligné dans son avis du 16 décembre 2011 relatif à la proposition de loi, il y a un problème réel de détournement de la destination d'immeubles ou de parties d'immeubles devant servir à l'habitation: il est établi que „surtout dans les agglomérations urbaines, de plus en plus de propriétaires transforment, pour des raisons économiques évidentes, des maisons ou des appartements d'habitation en locaux de bureaux ou en locaux de commerce, en violation manifeste des règles

édictees par les autorités communales en matière d'aménagement de la commune, mais sans être autrement inquiétées de ce chef“.

1) La première modification de la proposition de loi consiste à remplacer les termes de „*habituellement loué pour servir de logement*“ par une référence à l'autorisation de bâtir et au plan d'aménagement général de la commune. Il est vrai que la notion d'„*habitation ou local habituellement loué pour servir de logement*“ prévue à l'article 27 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation est loin d'être claire et pourrait donner lieu à des interprétations non conformes à la volonté du législateur (p. ex. lors de procès devant les tribunaux).

Cependant, le Gouvernement n'est pas d'accord avec l'auteur de la proposition d'insérer dans la législation spéciale sur le bail à loyer une référence à des instruments normatifs prévus par la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain.

Le Gouvernement est persuadé que la loi sur le bail à usage d'habitation n'est pas la place adéquate pour résoudre le problème soulevé par l'auteur de la proposition de loi. Dans ce contexte, et surtout depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le Gouvernement partage les arguments développés par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 décembre 2011:

- a. L'affectation non conforme des immeubles réservés à l'habitation est un problème qui concerne aussi bien des immeubles donnés en location que des immeubles en propriété (p. ex. achetés par des personnes morales/sociétés pour leurs propres services): le problème n'est donc pas exclusivement lié à la législation sur le bail à loyer.
- b. Depuis l'entrée en vigueur de la prédite loi du 28 juillet 2011, c'est-à-dire à partir du 1er août 2011, chaque „*changement du mode d'affectation*“ d'une construction est soumise à une autorisation du bourgmestre (article 37, alinéa 1, de la loi modifiée du 19 juillet 2004).

Or, l'article 27, paragraphe (1), de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation donne actuellement encore compétence au collège des bourgmestre et échevins pour accorder l'autorisation de changement de destination d'un immeuble. Cet article 27 n'est donc plus en concordance avec les dispositions de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain, telle qu'elle a été modifiée en juillet 2011.

De plus, cet article 27 n'est pas en phase avec la loi communale (articles 57 et 67) dans la mesure où les autorisations visées par l'article 27 constituent l'exécution de dispositions de police. Or, d'après la loi communale, c'est au bourgmestre seul qu'appartient l'exécution des lois et règlements de police.

- c. Les instruments normatifs prévus par la législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain permettent de fixer avec précision la destination de chaque immeuble, et même de chaque niveau ou unité composant l'immeuble. Cette législation vise tous les propriétaires, qu'ils soient bailleurs ou non. Elle est donc la mieux outillée pour trouver des solutions au problème de la conversion non autorisée d'immeubles réservés à l'habitation en bureaux.

A la vue de ces arguments, le Gouvernement considère qu'il convient de procéder dans les meilleurs délais à une modification de l'article 27 de la loi modifiée du 21 septembre 2006, en supprimant l'alinéa 1 du paragraphe (1) dudit article.

2) La proposition de loi susmentionnée entend encore supprimer l'alinéa 2 du paragraphe (1) du prédit article 27, qui prévoit que l'interdiction de conversion d'un logement en local commercial ou artisanal ne s'applique ni aux bureaux des services publics, ni aux cas où des locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituent que l'accessoire du logement.

D'après l'auteur de la proposition de loi, l'exception pour les services publics n'a jamais été traitée de manière directe et explicite. En effet, en analysant les documents parlementaires relatifs aux lois de 1955 et 2006 en matière de bail à loyer, il peut être constaté qu'aucune motivation de l'exception relative aux bureaux de services publics ne figure dans les commentaires relatifs à l'article en question.

Le Gouvernement est d'avis que pour des grandes villes comme Luxembourg ou Esch-sur-Alzette, une exception en faveur des services publics ne se justifie plus aujourd'hui.

D'ailleurs, le Gouvernement, et plus particulièrement le Ministère des Finances, fait depuis des années attention à ne pas prendre en location à des fins de bureau des locaux destinés au logement.

Le cas de l'Agence immobilière sociale (AIS) cité par l'auteur de la proposition de loi (dont le bureau était situé pendant environ un an dans une partie d'un immeuble réservée à l'habitat) était seulement une mesure temporaire. L'AIS a déménagé en hiver 2011 dans un immeuble approprié réservé aux bureaux.

A l'heure actuelle, toutes propositions de location d'un logement transformé en bureau sont écartées d'office. C'est devenu une maxime impérative de la Commission des loyers auprès du Ministère des Finances.

Pour les besoins de ses services, l'Etat ne loue actuellement plus beaucoup de logements convertis en bureaux sur le territoire de la ville de Luxembourg. Le Gouvernement entend résilier les contrats de bail y relatifs à court terme, sinon à moyen terme, dès qu'il existe une possibilité pour déménager les bureaux des services concernés.

L'exception prévue en faveur des services publics reste en revanche utile dans les communes autres que Luxembourg ou Esch-sur-Alzette où il n'existe souvent aucun immeuble à usage professionnel, commercial ou artisanal, respectivement où il n'y a pas de disponibilité/vacance dans les immeubles existants affectés à des bureaux.

Ainsi, à l'époque, lorsqu'une commune rurale avait demandé à l'Etat (ou p. ex. à une asbl conventionnée avec l'Etat) la réalisation d'un certain service public bénéfique aux habitants de la commune, il a pu être recouru sans délai à la location – à loyer raisonnable – d'un appartement (p. ex. sis au rez-de-chaussée d'un immeuble) ou d'une maison unifamiliale (p. ex. ancienne maison d'un pasteur) pour installer ledit service, et ceci au moins temporairement, faute d'alternative pour le Gouvernement et jusqu'à ce qu'une solution définitive dans un immeuble à usage professionnel ait pu être trouvée.

Parmi les services nécessitant des locaux dans des communes autres que Luxembourg ou Esch-sur-Alzette, il convient, par exemple, de citer:

- l'Administration de la nature et des forêts (bureaux de gardes-forestiers),
- l'Administration des Ponts et Chaussées,
- l'Administration des contributions directes,
- l'Administration du cadastre et de la topographie,
- le Ministère de l'Education nationale (éducation différenciée, équipe multiprofessionnelle en matière d'éducation),
- le Service National de la Jeunesse (services locaux, aides locales pour jeunes).

L'abolition pure et simple de l'exception de l'alinéa 2 du paragraphe (1) du prédit article 27 de la loi aurait sa raison d'être dans une hypothèse où l'Etat déciderait la centralisation de tous les services publics. Or, ceci n'est pas jugé utile et souhaitable au Grand-Duché, où certains services devront rester décentralisés, et ceci à juste titre.

Le Gouvernement peut marquer son accord à ne plus prévoir d'exception spéciale pour les bureaux de services publics pour l'avenir. Cependant, pour ne pas mettre les services publics actuellement installés au niveau local dans une situation d'illégalité par l'effet d'une modification légale future, et au vu du problème de la pénurie d'immeubles à bureaux dans les communes plus petites, il faudrait alors prévoir des dispositions transitoires, en prévoyant notamment que les services publics actuellement installés dans les communes autres que Luxembourg ou Esch-sur-Alzette disposeront d'un délai raisonnable et suffisant pour régulariser leur situation, c'est-à-dire pour demander une autorisation expresse de la part des autorités communales pour les locaux qu'ils occupent déjà parfois depuis longtemps.

Il se pose également la question s'il est actuellement opportun de supprimer purement et simplement ledit alinéa 2 sans prévoir d'exception pour les „locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal qui ne constituent que l'accessoire du logement“. A cet égard, comme le souligne aussi le Conseil d'Etat dans son avis susmentionné, ce cas est „plus difficile à régler“, notamment pour le cas des personnes qui exercent dans leur logement une profession libérale ou y travaillent pour un employeur sous le régime du „télétravail“.

Pour conclure, et au vu des développements qui précèdent, le Gouvernement aimerait se rallier à la suggestion du Conseil d'Etat, qui insiste sur la nécessité de réexaminer ladite proposition de loi et de résoudre la problématique de la désaffectation non autorisée de logements en bureaux dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain.

Le Gouvernement se prononce en faveur d'une modification légale prochaine des deux législations susmentionnées, et surtout de celle relative au bail à usage d'habitation (en l'occurrence l'article 27 de la loi de 2006 qui n'est actuellement plus en phase avec la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain et avec la loi communale), pour des raisons de sécurité juridique.

6280/03

N° 6280³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 21 septembre 2006
sur le bail à usage d'habitation**

* * *

REPRISE DE LA PROPOSITION DE LOI

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PREMIER MINISTRE, MINISTRE D'ETAT**

(24.4.2014)

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer qu'en date du 27 mars 2014 et conformément à l'article 66.- (2) du Règlement de la Chambre des Députés Monsieur Franz Fayot a repris en son nom la proposition de loi n° 6280 modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, déposée par Monsieur Ben Fayot le 3 mai 2011.

J'adresse copie de la présente à Monsieur Fernand Etgen, Ministre aux Relations avec le Parlement. Veuillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Mars DI BARTOLOMEO

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6610/08, 6280/04

**N^{os} 6610⁸
6280⁴**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage
d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 21 septembre 2006
sur le bail à usage d'habitation**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT

(2.7.2015)

La Commission se compose de: M. Guy ARENDT, Président-Rapporteur, Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, MM. Frank ARNDT, André BAULER, Mme Taina BOFFERDING, MM. Yves CRUCHTEN, Félix EISCHEN, Max HAHN, Marc LIES, Paul-Henri MEYERS, Marco SCHANK, Roberto TRAVERSINI et David WAGNER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi 6610 a été déposé par le Ministre du Logement le 6 septembre 2013.

En date du 7 octobre 2014 et à la demande de la Ministre du Logement, le Président de la Chambre des Députés a été saisi d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi 6610.

L'avis du Conseil d'Etat du 19 décembre 2014 a porté sur le projet de loi initial ainsi que sur les amendements.

La proposition de loi 6280 date du 3 mai 2011 et est donc antérieure au projet de loi. L'avis du Conseil d'Etat a été émis le 19 décembre 2011. Le Gouvernement a pris position le 5 décembre 2012. Etant donné que la proposition de loi 6280 concerne la même disposition légale que le projet de loi 6610, la commission a examiné les deux textes parallèlement.

Dans sa réunion du 3 février 2015, la Commission du Logement a désigné Monsieur Guy Arendt comme rapporteur du projet de loi 6610, avant d'examiner le texte.

Le Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (SYVICOL) a émis son avis en date du 30 mars 2015. La Commission du Logement a pu en tenir compte par la suite.

Le 5 mai 2015, au cours d'une réunion jointe avec la Commission des Affaires intérieures, les députés ont eu un échange sur les aspects concernant les compétences des communes en matière de logement.

Le 11 mai 2015, la Commission du Logement a adopté une série d'amendements au texte du projet de loi.

La Chambre des salariés a émis son avis le 10 juin 2015. L'avis de la Chambre de Commerce date du 15 juin 2015.

L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics portant sur le projet de loi initial et les amendements gouvernementaux a été émis le 18 juin 2015.

La Commission du Logement a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 16 juin 2015 avant d'adopter le rapport dans la réunion du 2 juillet.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi 6610

Le projet de loi 6610 a pour objet d'encadrer davantage la pratique de l'affectation non conforme des immeubles réservés à l'habitation. Il s'agit des actes où des immeubles ou parties d'immeubles destinés à des fins d'habitation sont détournés à des objectifs professionnels par des conversions en locaux de bureaux ou de commerce. Ce phénomène est surtout visible dans la capitale du Grand-Duché et dans les communes de la périphérie de la Ville de Luxembourg.

Le législateur estime que cette situation pose problème pour deux raisons.

- D'un point de vue procédural, il existe un certain nombre de propriétaires qui ont, au cours des dernières décennies, transformé des maisons ou appartements en locaux à usage professionnel, et ceci sans demander l'autorisation expresse des autorités communales compétentes. Une telle autorisation est néanmoins prévue par l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. Il y a donc lieu de constater que cette pratique se soustrait aux dispositions dans la matière.
- En présence d'une relative pénurie d'immeubles d'habitation par rapport à une demande de logements assez prononcée sur le territoire du Grand-Duché, il est jugé opportun d'assurer que la plus grande majorité d'habitations existant dans les villes du pays servent effectivement à la fin pour laquelle elles ont été créées.

La proposition de loi 6280

Par sa proposition de loi 6280 modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, l'honorable député Ben Fayot a déjà voulu contribuer à la solution du problème du détournement de la destination d'immeubles ou de parties d'immeubles devant servir à l'habitation en clarifiant les dispositions y relatives.

L'auteur de la proposition de loi est d'avis que l'arsenal juridique mis à disposition des autorités communales pour lutter contre cette pratique est insuffisant et qu'il faut le parfaire. Il constate par ailleurs qu'en implantant leurs bureaux dans des immeubles destinés à l'habitation, les administrations étatiques et les services publics contribuent eux-mêmes, mais de manière tout à fait légale, à la mauvaise affectation des immeubles réservés à l'habitation, en se basant sur l'exception résultant à leur profit du deuxième alinéa du paragraphe 1er de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006, telle qu'elle est actuellement en vigueur.

C'est dans cette optique que l'auteur de la proposition de loi veut modifier, dans le sens exposé plus haut, l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006.

Dans son avis du 16 décembre 2011 au sujet de la proposition de loi du député Ben Fayot (doc. parl. 6280¹), laquelle tendait entre autres à supprimer l'exception prévue à l'alinéa 2 du paragraphe 1er de l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006, le Conseil d'Etat avait réitéré sa position que le problème soulevé, à savoir le changement d'affectation d'un immeuble à usage d'habitation en immeuble à usage commercial, artisanal ou professionnel „*devrait trouver sa solution dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain*“. Dans cet avis, le Conseil d'Etat avait mis en exergue les raisons qui l'ont amené à prendre cette position.

En guise de conclusion audit avis, le Conseil d'Etat avait relevé que „(...) le Conseil d'Etat insiste sur la nécessité de réexaminer la proposition de loi et résoudre la problématique se trouvant à la base dans le cadre de la législation relative à l'aménagement du territoire et au développement urbain. Cette législation présente l'avantage de viser tous les propriétaires, qu'ils soient bailleurs ou non et de se trouver en concordance avec la législation communale.“.

Le 5 décembre 2012, le Gouvernement a pris position par rapport à la proposition de loi, estimant notamment que le problème de la désaffectation d'immeubles réservés à l'habitation au profit de bureaux constitue une préoccupation que partage le Gouvernement.

- 1) Le Gouvernement n'est pas d'accord avec l'auteur de la proposition d'insérer dans la législation spéciale sur le bail à loyer une référence à des instruments normatifs prévus par la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain.

Le Gouvernement est persuadé que la loi sur le bail à usage d'habitation n'est pas la place adéquate pour résoudre le problème soulevé par l'auteur de la proposition de loi. Dans ce contexte, et surtout depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le Gouvernement partage les arguments développés par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 décembre 2011.

Vu les arguments formulés par le Conseil d'Etat, le Gouvernement considère qu'il convient de procéder dans les meilleurs délais à une modification de l'article 27 de la loi modifiée du 21 septembre 2006, en supprimant l'alinéa 1 du paragraphe (1) dudit article.

- 2) Le Gouvernement peut marquer son accord à ne plus prévoir d'exception spéciale pour les bureaux de services publics pour l'avenir. Cependant, pour ne pas mettre les services publics actuellement installés au niveau local dans une situation d'illégalité par l'effet d'une modification légale future, et au vu du problème de la pénurie d'immeubles à bureaux dans les communes plus petites, il faudrait alors prévoir des dispositions transitoires, en prévoyant notamment que les services publics actuellement installés dans les communes autres que Luxembourg ou Esch-sur-Alzette disposeront d'un délai raisonnable et suffisant pour régulariser leur situation, c'est-à-dire pour demander une autorisation expresse de la part des autorités communales pour les locaux qu'ils occupent déjà parfois depuis longtemps.

Il se pose également la question s'il est actuellement opportun de supprimer purement et simplement ledit alinéa 2 sans prévoir d'exception pour les „locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal qui ne constituent que l'accessoire du logement“. A cet égard, comme le souligne aussi le Conseil d'Etat dans son avis susmentionné, ce cas est „plus difficile à régler“, notamment pour les personnes qui exercent dans leur logement une profession libérale ou y travaillent pour un employeur sous le régime du „télétravail“.

Pour conclure, et au vu des développements qui précèdent, le Gouvernement aimerait se rallier à la suggestion du Conseil d'Etat, qui insiste sur la nécessité de réexaminer ladite proposition de loi et de résoudre la problématique de la désaffectation non autorisée de logements en bureaux dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain.

Le Gouvernement se prononce en faveur d'une modification légale prochaine des deux législations susmentionnées, et surtout de celle relative au bail à usage d'habitation (en l'occurrence l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 qui n'est actuellement plus en phase avec la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain et avec la loi communale), pour des raisons de sécurité juridique.

Objet du projet de loi 6610

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 6 septembre 2013. Il propose d'apporter les modifications suivantes au texte de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

1. Conversion d'immeubles ou parties d'immeubles destinés à des fins d'habitation à des objectifs professionnels (projet de loi initial déposé le 6 septembre 2013)

a. Nécessité d'introduction d'une autorisation communale lors du changement d'affectation

Il y a lieu de préciser que déjà dans son avis du 25 octobre 2005 sur le projet de loi 5216 sur le bail à usage d'habitation principale, le Conseil d'Etat a estimé que les dispositions de l'actuel article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil „ne trouvent pas vraiment leur place dans la loi“ et avait suggéré en conséquence de supprimer cet article. Cette préoccupation a été rappelée de nouveau par la Haute Corporation dans son avis du 16 décembre 2011 sur la proposition de loi de l'honorable député Ben Fayot. Dans sa prise de position transmise le 5 décembre 2012 à la Chambre des Députés (doc. parl. 6280²), le Gouvernement a partagé les arguments développés par le Conseil d'Etat. Le Gouvernement a considéré que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 juillet 2011 portant

modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, donc depuis le 1er août 2011, chaque „*changement du mode d'affectation*“ d'une construction est soumis à une autorisation du bourgmestre (article 37, alinéa 1, de la loi modifiée du 19 juillet 2004). Une seconde disposition allant dans le même sens risquerait par conséquence de créer une insécurité juridique.

b. Autorité pouvant délivrer une telle autorisation

L'article 27, paragraphe (1), de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil donne actuellement encore compétence au collège des bourgmestre et échevins pour accorder l'autorisation de changement de destination d'un immeuble. Cet article 27 n'est donc plus en concordance avec les dispositions de la législation actuelle relative à l'aménagement communal et au développement urbain de 2004, telle qu'elle a été modifiée en juillet 2011. Il n'est également pas en phase avec la loi communale (articles 57 et 67) dans la mesure où les autorisations visées par l'article 27, paragraphe (1), constituent l'exécution de dispositions de police. Or, d'après la loi communale, c'est au bourgmestre seul qu'appartient l'exécution des lois et règlements de police.

c. Sanctions lors d'une conversion non autorisée préalablement

L'article 27, paragraphe (3), de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil prévoit des peines lors d'une conversion non autorisée. Or, cette matière est déjà couverte par le législateur. En effet, des sanctions pénales et des mesures administratives sont prévues par l'article 107 de la loi de 2004 pour les cas où il est enfreint de quelque manière que ce soit aux prescriptions des plans d'aménagement général (PAG), des plans d'aménagement particulier (PAP) ou des autorisations de bâtir. Le juge pourrait alors ordonner la suppression des travaux exécutés ainsi que le rétablissement des lieux dans leur pristin état, aux frais des contrevenants.

Au vu de ces considérations, il est proposé de supprimer l'alinéa 1er du paragraphe (1) de l'article 27 de la loi de 2006, aussi bien que l'alinéa 1er du paragraphe (3) de ladite loi.

2. Exception légale pour les services publics (projet de loi initial déposé le 6 septembre 2013)

L'alinéa 2 du paragraphe (1) dudit article 27 prévoit une exception légale en faveur notamment des services publics. L'interdiction de conversion d'un logement en local commercial ou artisanal „ne s'applique ni aux bureaux de services publics, ni aux cas où les locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituent que l'accessoire du logement“.

Contrairement aux grandes villes comme Luxembourg et Esch-sur-Alzette, cette exception légale a notamment été utile pour des communes rurales où les immeubles à usage professionnel, commercial ou artisanal sont rares, voire inexistants. Depuis des années, le Gouvernement, et plus particulièrement le ministre ayant les Finances dans ses attributions, prête attention à ne pas/plus prendre en location à des fins de bureau des locaux destinés au logement.

Pour assurer une égalité de tous devant la loi, le projet de loi initial suggère de ne plus prévoir d'exception légale au principe de la nécessité d'une autorisation du bourgmestre en cas de changement du mode d'affectation d'une construction.

Par conséquent, il est proposé de supprimer également l'alinéa 2 du paragraphe (1) de l'article 27.

3. Obligation de déclaration d'immeubles d'habitation non occupés

L'introduction d'une obligation de déclarer les logements non occupés a initialement été proposée comme moyen de lutter contre la pénurie d'habitations adéquates. Le paragraphe (2) de l'article 27 de ladite loi de 2006 prévoit actuellement la faculté pour les communes d'obliger les propriétaires de déclarer les logements non occupés.

a. Autorité pouvant mettre en place une telle obligation (cf: amendement parlementaire VI du 11 mai 2015)

Ladite loi de 2006 confère au collège des bourgmestre et échevins l'option d'obliger les propriétaires de déclarer les logements non occupés. Le projet de loi sous rubrique propose de porter ce pouvoir au conseil communal agissant par la voie d'un règlement communal.

b. Contenu d'une telle obligation (cf: amendement parlementaire VIII du 11 mai 2015)

Ladite loi de 2006 prévoit qu'une telle obligation, si elle est mise en place par l'autorité communale compétente, devrait contenir des informations particulières telles le volume non occupé, le

nombre de pièces et le montant du loyer. Or, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est à considérer comme une loi-cadre qui permet certes aux communes d'édicter, par le biais de règles générales et permanentes, l'organisation de leur territoire communal. Elle ne saurait cependant contenir des dispositions visant à renseigner les autorités communales sur le taux d'occupation effectif des habitations sises sur leur territoire. Le texte du projet de loi propose par la suite de biffer dans la loi de 2006 la disposition prévoyant actuellement certaines mentions devant obligatoirement figurer dans une déclaration concernant un immeuble ou une partie d'immeuble non occupé destiné à servir de logement.

c. Peines en cas de non-déclaration (cf: amendement parlementaire VII du 11 mai 2015)

Ladite loi de 2006 prévoit également des peines lors des infractions à l'obligation de déclaration d'immeubles d'habitation non occupés. Le projet de loi propose d'abaisser ces peines à un niveau entre 1 et 250 euros.

La Commission parlementaire suit le Conseil d'Etat dans sa critique relevant du critère de proportionnalité de la peine par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction en cause. Elle propose donc, par voie d'amendement, d'adapter la sanction prévue et de la réduire à un niveau plus approprié par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction en cause.

4. Champ d'application de la loi (amendement 1 du 7 octobre 2014)

Il est proposé d'adapter le champ d'application de la loi, plus précisément en détaillant les cas de figure qui sont exemptés par ses dispositions. A cette fin, deux tirets du paragraphe (3) de l'article 1er seront à modifier et un tiret supplémentaire est à prévoir. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles.

5. Mise en place d'une période de transition vers un nouveau régime (projet de loi initial déposé le 6 septembre 2013)

Pour le transfert du régime actuel vers le régime plus strict à venir, il est jugé utile – comme d'ailleurs recommandé par le Conseil d'Etat – de prévoir dans le texte un délai raisonnable pendant lequel les services publics concernés doivent régulariser leur situation (p. ex. en demandant une autorisation expresse auprès du bourgmestre compétent pour le local en question). La période transitoire proposée est de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

*

III. AVIS RELATIFS AU PROJET DE LOI 6610

L'avis du Syndicat des Villes et des Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) date du 30 mars 2015, donc avant l'adoption d'une série d'amendements par la Chambre des Députés. Le Syvicol émet un certain nombre d'observations concernant l'abolition de la disposition autorisant les services publics à transformer en bureau une habitation destinée au logement et l'introduction d'une obligation de déclaration de logements non occupés par les propriétaires.

Suite à l'adoption par la Chambre des Députés d'une série d'amendements, la Chambre des salariés, dans son avis du 10 juin 2015, „tient à souligner que dans l'intérêt de tous les citoyens, la procédure à suivre en cas de changement d'affectation d'un immeuble doit être claire et transparente. Il appartient au Gouvernement de s'assurer que les règles légales respectent ces critères“.

La chambre professionnelle note qu'en amendant le texte concernant l'amende en cas de non-respect des dispositions concernant la non-déclaration d'un logement libre, la Commission parlementaire du Logement a suivi le Conseil d'Etat dans sa critique concernant la question de la proportionnalité de la peine par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction en cause. Elle s'étonne de cette réduction énorme du montant maximal de l'amende et aurait souhaité une adaptation plus raisonnable de ces montants d'amende.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 15 juin 2015. Elle n'a pas formulé de commentaires et a approuvé le projet.

L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a été émis le 18 juin 2015. La chambre professionnelle se limite à signaler qu'elle se rallie aux observations de la Haute Corporation.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

1. Avis du 19 décembre 2014

Dans son avis sur le projet de loi initial, le Conseil d'Etat rappelle ses observations à l'égard de l'article 28 du projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale, formulées dans son avis du 25 octobre 2005 relatif au projet de loi 5216 (doc. parl. 5216⁸). Ces observations restent valables dans le cadre du projet de loi. L'article commenté par le Conseil d'Etat dans le cadre du projet de loi 5216 est dans la suite devenu l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il avait relevé que „(...) le Conseil d'Etat insiste sur la nécessité de réexaminer la proposition de loi et de résoudre la problématique se trouvant à la base dans le cadre de la législation relative à l'aménagement du territoire et au développement urbain. Cette législation présente l'avantage de viser tous les propriétaires, qu'ils soient bailleurs ou non et de se trouver en concordance avec la législation communale.“

C'est sous cette réserve que le Conseil d'Etat avait donné son avis sur le projet de loi 6610.

Pour le détail des commentaires émis, il est renvoyé au commentaire des articles.

2. Avis complémentaire du 16 juin 2015

Le Conseil d'Etat se montre d'accord avec toutes les propositions d'amendements émises par la Commission du Logement.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er (nouveau)

Par amendement du 7 octobre 2014, le Gouvernement a suggéré l'introduction d'un nouvel article 1er afin d'adapter les 5e et 6e tirets du paragraphe (3) de l'article 1er de la loi de 2006 relatif au champ d'application de la loi et d'insérer un nouveau tiret 7.

Il est jugé utile de mettre le 5e tiret en concordance avec la nouvelle législation concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

La modification du 6e tiret a pour objet de rétablir la situation d'avant l'entrée en vigueur de la loi de 2006. Il s'agit de préciser la procédure en cas de contestations entre parties relatives aux contrats d'accueil ou d'hébergement. Avec l'abrogation de la loi du 14 février 1955, l'application de la procédure simplifiée n'est plus garantie pour les prédites contestations. En effet, l'article 20 (au chapitre V) de la loi modifiée du 2 septembre 2006, qui consacre la saisine du juge de paix par simple requête, ne s'applique qu'en matière de baux à usage d'habitation, comme cela ressort implicitement du libellé de l'article 1er de cette loi.

Il convient de préciser que l'article 1er, paragraphe (3), 1er tiret, relatif aux immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale a été modifié dans le même sens par l'article 36 de la loi dite „pacte logement“ du 22 octobre 2008.

Enfin, il convient également d'insérer un nouveau 7e tiret au paragraphe (3). En effet, le *projet de loi 6583 relative à la promotion du logement et de l'habitat durables*, déposé à la Chambre des Députés le 20 juin 2013, prévoit à l'article 46 une participation étatique aux frais de fonctionnement d'organismes de gestion locative sociale.

La gestion locative sociale est un dispositif d'aide par lequel des organismes de droit public ou de droit privé œuvrant dans le domaine du logement (p. ex. Fondation pour l'accès au logement) louent des logements provenant du parc immobilier privé et les mettent en général pour une durée maximale de trois ans à la disposition de ménages à faible voire très faible revenu ou de ménages en situation d'exclusion liée au logement (personnes ayant de grandes difficultés à trouver un logement locatif abordable), en contrepartie d'une indemnité d'occupation ne dépassant pas le tiers de leurs revenus. Cette indemnité est souvent inférieure au montant de loyer payé par l'organisme de gestion locative sociale au propriétaire privé du logement.

Dans le cadre d'une telle gestion locative sociale visant l'inclusion sociale des couches fragiles de la population, il faut être en mesure de pouvoir reloger le ménage bénéficiaire, même avant le terme du contrat, en cas de récupération d'un bien loué par le propriétaire-bailleur. Ceci n'est possible que si l'organisme de gestion locative sociale dispose d'un parc de logements d'une certaine taille et est soumis à une certaine dynamique. Pour de tels logements faisant l'objet d'une sorte d'„intermédiation locative“, il convient de ne pas appliquer les dispositions prévues par la loi de 2006 sur le bail à usage d'habitation.

L'expérience montre que grâce à ce type d'intermédiation locative imposant aux bénéficiaires d'accepter un accompagnement social pour résoudre les problèmes faisant obstacle à l'inclusion sociale, un tiers de tous les ménages bénéficiaires de ce mécanisme réintégrera en fin de parcours un logement du marché locatif privé tandis qu'un autre tiers vise pour des raisons économiques un logement locatif social alors que le tiers restant n'arrive malheureusement pas à améliorer leur situation de logement.

Le **nouvel article 1er**, ajouté au projet de loi initial est libellé comme suit:

„**Art. 1er.** L'article 1er, paragraphe (3), alinéa 1, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifié comme suit:

1° Le 5e tiret aura désormais la teneur suivante:

„– aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers visés par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V;“

2° 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 modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V;“

3° Il est inséré un 7e tiret ayant la teneur suivante:

„– aux logements meublés ou non meublés mis à disposition de personnes physiques à titre d'aide sociale par un organisme de gestion locative sociale tel que visé par l'article 46 de la loi du xx relative à la promotion du logement et de l'habitat durables.“

Par voie **d'amendement portant sur l'article 1er, paragraphe (3)**, la Commission du Logement fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat de réorganiser le libellé de l'article 1er, paragraphe (3), de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et de le munir d'une séquence abécédaire.

A la première ligne, la référence à l'alinéa 1 est biffée. Elle est devenue superflue étant donné que le paragraphe (3) dans son ensemble est remanié.

Aux points a), e) et f) (selon le nouvel agencement), le bout de phrase „*Sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V*“ est biffé. Le Conseil d'Etat avait estimé que le bout de phrase „*sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V*“ manque de limpidité.

La Commission du Logement est d'avis que la proposition de texte auxiliaire émise par la Haute Corporation („*Toutefois, les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges sont applicables.*“) pourrait utilement s'insérer comme nouvel alinéa dans le corps du paragraphe (3). La Commission parlementaire suggère d'en adapter le libellé afin de tenir compte de l'exception inscrite au point a).

Au point a) *in fine*, le bout de texte libellé „sous réserve des dispositions prévues par les chapitres V et VIII“ est biffé.

Au point e) *in fine*, le bout de phrase „sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V“ est biffé.

Au point f) *in fine*, le libellé „sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V“ est biffé.

Cependant, pour tenir aussi compte de l'exception prévue à la fin du point a) – non évoquée par le Conseil d'Etat – et pour ne pas devoir répéter le même bout de phrase quatre fois, la commission a jugé utile d'insérer après l'alinéa 1 du paragraphe (3) un nouvel alinéa libellé comme suit: „*Toutefois, pour*

les immeubles visés au point a), les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges et celles prévues par le chapitre VIII concernant les dispositions finales, abrogatoires et transitoires sont applicables. Pour les structures d'hébergement et logements visés aux points e), f) et g), les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges sont applicables.“

La commission se rallie également à l'avis du Conseil d'Etat qui avait mis en garde devant les difficultés pratiques résultant d'une référence à une législation qui n'existe pas encore. Elle propose dès lors de biffer le bout de phrase „*un organisme de gestion locative sociale tel que visé par l'article 46 de la loi du xx relative à la promotion du logement et de l'habitat durables*“.

Cependant pour spécifier quelles instances publiques sont à viser par l'exception, la commission propose de libeller comme suit la fin du paragraphe g) (dans le nouvel agencement): „*une commune, un syndicat de communes, une association sans but lucratif ou une fondation oeuvrant dans le domaine du logement.*“.

Il est encore proposé de scinder en deux la phrase ayant composé le dernier alinéa de l'article 1er, paragraphe (3).

La première partie („*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*“) reste inchangée. Dans le texte qui suit, la mention „*à l'exception des*“ est remplacée par „*Toutefois, ils sont applicables aux (...)*“.

La deuxième phrase du dernier alinéa se lira dès lors comme suit: „*Toutefois, ils sont applicables aux 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.*“

L'article 1er du projet de loi 6610 dans sa version amendée trouve l'assentiment du Conseil d'Etat.

Article 2 (article 1er initial)

L'article 1er du projet de loi initial devient l'article 2, suite à l'insertion de l'article 1er nouveau par voie d'amendement gouvernemental. Le texte concerne la modification de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Il convient de rappeler que le paragraphe (1) de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation est à supprimer tel que proposé dans le projet de loi initial (voir doc. parl. 6610).

Le paragraphe (2) de l'article 27 de ladite loi de 2006 prévoit actuellement la faculté pour les communes d'obliger les propriétaires de déclarer les logements non occupés.

Le Conseil d'Etat avait estimé que cette disposition trouverait utilement sa place dans la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain et que la déclaration soit rendue obligatoire dans toutes les communes.

La Commission du Logement ne rejoint pas le Conseil d'Etat dans cette vue. Elle propose par contre de maintenir cette disposition dans le chapitre VI de la loi de 2006, au vu de l'esprit (cf. définition et objectifs, art. 1er et 2) de la législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain. En effet, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est à considérer comme une loi-cadre qui permet aux communes d'édicter, par le biais de règles générales et permanentes, l'organisation de leur territoire communal. Elle ne saurait, partant, contenir des dispositions visant à renseigner les autorités communales sur le taux d'occupation effectif des habitations sises sur leur territoire.

De plus, après évaluation des arguments en faveur (p. ex. en cas de pénurie de logements) et à l'encontre (coûts et démarches administratives, droit de propriété) d'une éventuelle disposition rendant obligatoire la déclaration des logements non occupés dans toutes les communes du pays, il est jugé préférable de laisser à chaque commune la faculté de prendre un règlement communal en ce sens, et donc de ne pas rendre ladite déclaration obligatoire, comme suggéré par le Conseil d'Etat. La disposition actuelle est jugée satisfaisante.

Conformément à l'avis de la Haute Corporation, il convient d'adapter ladite disposition en prévoyant dorénavant dans le texte que le pouvoir d'obliger les propriétaires de déclarer leurs logements non occupés relève de la compétence du conseil communal – et non du collège des bourgmestre et échevins –, par le biais d'un règlement communal.

La Haute Corporation a approuvé cet amendement.

La Commission parlementaire a également suivi le Conseil d'Etat dans sa critique relevant du critère de proportionnalité de la peine par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction en cause. Elle propose donc d'adapter la sanction prévue et de la réduire à un niveau plus approprié par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction en cause.

La Commission du Logement se rallie dès lors à l'argumentation du Conseil d'Etat qui, dans son avis du 19 décembre 2014, avait estimé qu'une punition au niveau de la contravention „semble largement suffisante pour une simple violation d'une obligation de déclaration d'un immeuble non occupé, d'autant plus que si l'immeuble change par après d'affectation sans l'accord du bourgmestre, des sanctions pénales en relation avec la gravité des faits sont prévues par l'article 107[°] de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

La Commission du Logement propose ensuite de biffer dans la loi la disposition prévoyant actuellement certaines mentions devant obligatoirement figurer dans une déclaration concernant un immeuble ou une partie d'immeuble non occupé destiné à servir de logement.

Article 3 (article 2 initial)

L'article 2 du projet de loi initial devient l'article 3. Le texte prévoit une période transitoire permettant aux bureaux de services publics respectivement aux propriétaires de locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituant que l'accessoire du logement installés dans un immeuble à destination d'habitation de disposer d'un délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi pour se conformer aux nouvelles dispositions.

Dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé au libellé tel que prévu par l'article sous avis pour insécurité juridique.

En supprimant l'article 3 du projet, la Commission du Logement entend répondre à cette critique de la Haute Corporation.

Au vu du fait que depuis la mise en vigueur de la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il est désormais clairement fixé à l'article 37 de la loi de 2004 que les cas de changements d'affectation des constructions sont de la seule compétence du bourgmestre, et non du collège des bourgmestre et échevins. Cette loi de 2004 prévoit en son article 107 des dispositions pénales et des mesures administratives pour les cas où il serait contrevenu de quelque manière que ce soit aux prescriptions des PAG/PAP, du règlement des bâtisses ou des autorisations de bâtir. Le juge peut ainsi, le cas échéant, ordonner le rétablissement des lieux dans leur pristin état.

Par conséquent, et au vu des réflexions du Syvicol dans son avis du 30 mars 2015 (doc. parl. 6610³) et du principe des droits acquis, il est jugé inopportun de prévoir une quelconque période transitoire dans le texte, même en supprimant de la loi l'exception actuellement prévue pour les bureaux des services publics et pour les cas où les locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituent que l'accessoire du logement.

La Commission du Logement estime que les prédites dispositions de la loi de 2004 sont suffisantes pour permettre d'agir contre des abus éventuels.

Le Conseil d'Etat salue cette proposition de la commission parlementaire.

Article 3 (redevenu l'article 3 suite à la suppression de l'article 2 initial)

L'article 3 initial est redevenu l'article 3 après la suppression de l'article 3 (2 initial) par amendement parlementaire. Il concerne la mise en vigueur de la nouvelle loi.

Le Conseil d'Etat a relevé qu'en fonction de la date de publication effective de la loi au Mémorial, et surtout dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois, la formule „*La présente loi entre en vigueur le premier jour du premier mois qui suit sa publication au Mémorial*“ peut conduire à une réduction du délai de quatre jours usuellement appliqué. Aussi peut-t-il être préférable de viser à cet égard un délai d'entrée en vigueur plus généreux, évoquant au moins le premier jour du deuxième ou du troisième mois qui suit la publication au Mémorial.

La Commission parlementaire se rallie à l'avis du Conseil d'Etat. L'article, dans sa nouvelle version, trouve l'approbation du Conseil d'Etat.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DU LOGEMENT

Au vu de ce qui précède, la Commission du Logement propose, à l'unanimité, à la Chambre d'approuver le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

„**Art. 1er.** L'article 1er, paragraphe (3), de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifié comme suit:

„(3) La loi ne s'applique pas:

- a) aux immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale;
- b) aux résidences secondaires;
- c) aux locaux ne formant pas l'accessoire du logement;
- d) aux chambres d'hôtel;
- e) aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers visés par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg;
- f) 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 modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique;
- g) aux logements meublés ou non-meublés mis à disposition de personnes physiques à titre d'aide sociale par une commune, un syndicat de communes, une association sans but lucratif ou une fondation œuvrant dans le domaine du logement.

Toutefois, pour les immeubles visés au point a), les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges et celles prévues par le chapitre VIII concernant les dispositions finales, abrogatoires et transitoires sont applicables. Pour les structures d'hébergement et logements visés aux points e), f) et g), les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges sont applicables.“

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. Toutefois, ils sont applicables aux logements locatifs désignés à l'article 28, alinéa 4, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Art. 2.– L'article 27 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil prend la teneur qui suit:

„**Art. 27.** Le conseil communal peut, par règlement communal, 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 conseil.

Les infractions aux dispositions de l'alinéa précédent sont punies d'une peine d'amende comprise entre 1 et 250 euros“.

Art. 3.– La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Mémorial.“

Luxembourg, le 2 juillet 2015

Le Président-Rapporteur,
Guy ARENDT

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

12



Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 02 juillet 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 19 mars, du 27 avril, des 5 et 11 mai 2015
2. 6610 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt
- 6280 Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation
- Auteur: M. Franz Fayot

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Divers

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, M. Félix Eischen, M. Georges Engel remplaçant M. Frank Arndt, M. Franz Fayot remplaçant M. Yves Cruchten, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers, M. Marco Schank, M. Roberto Traversini, M. David Wagner

M. Jérôme Krier, Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, Administration parlementaire

Excusés: M. Frank Arndt, M. Yves Cruchten, M. Marc Lies

*

Présidence: M. Guy Arendt, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 19 mars, du 27 avril, des 5 et 11 mai 2015

Les projets de procès-verbal des réunions des 3 et 19 mars, du 27 avril, des 5 et 11 mai 2015 sont approuvés.

2. 6610 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

6280 Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

La Commission du Logement examine l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 16 juin 2015.

Le Conseil d'Etat se montre d'accord avec toutes les propositions d'amendements émises par la Commission du Logement.

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Après une présentation des points saillants du projet de loi, le projet de rapport est adopté à l'unanimité des députés présents.

La commission suggère le modèle de base comme temps de parole.

Le projet devrait figurer à l'ordre du jour de la séance publique du mercredi 8 juillet 2015.

3. Divers

(Sans objet)

* * *

Luxembourg, le 2 juillet 2015

La Secrétaire,
Francine Cocard

Le Président,
Guy Arendt



Session ordinaire 2014-2015

FC/AF

P.V. LOG 10
P.V. AI 14

Commission du Logement

et

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 05 mai 2015

Ordre du jour :

1. 6610 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt

- 6280 Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation
- Auteur: M. Franz Fayot

- Examen des dispositions concernant les communes

Uniquement pour les membres de la Commission du Logement :

2. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 3 et du 25 février 2015 (matin et après-midi)

3. 6610 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt
- Examen d'une série d'amendements

4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Paul-Henri Meyers, M. Guy Arendt, M. Frank Arndt, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Max Hahn, M. Marc Lies, M. Marco Schank, M. Roberto Traversini, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement
M. Franz Fayot, auteur de la proposition de loi 6280

M. Guy Arendt, M. Frank Arndt, Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, Mme Octavie

Modert remplaçant M. Laurent Zeimet, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur
M. Marc Hansen, Secrétaire d'Etat au Logement

M. Jérôme Krier, Ministère du Logement
M. Laurent Deville, M. Fabio Ottaviani, Ministère de l'Intérieur

Mme Francine Cocard, Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Félix Eischen, M. Paul-Henri Meyers, membres de la Commission du Logement

M. Laurent Zeimet, membre de la Commission des Affaires intérieures

*

Présidence : M. Guy Arendt, Président de la Commission du Logement, M. Claude Haagen, Président de la Commission des Affaires intérieures

*

1. 6610 **Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

6280 **Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation**

a. Examen des dispositions concernant les communes

Les commissions discutent sur la problématique de l'occupation de logements par des administrations. L'article 37 de la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain prévoit à cet effet dans son article 37 sur les autorisations de construire qu'une autorisation du bourgmestre est requise en cas de changement d'affectation d'un logement («Sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre.»). Le Gouvernement estime que cette disposition est suffisante pour pouvoir agir contre des abus éventuels.

Les représentants gouvernementaux proposent dès lors de supprimer, par voie d'amendement, toute autre disposition concernant l'article 37 du projet de loi 6610 (à l'article 3 du projet de loi 6610). Il est rappelé que dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'État s'est formellement opposé au libellé tel que prévu par l'article 3 pour insécurité juridique. En supprimant l'article 3 du projet, la Commission du Logement la Commission répondrait à cette critique de la Haute Corporation.

M. le Secrétaire d'Etat renvoie aussi à l'avis du Syndicat des Villes et Communes (Syvicol) concernant cette question (voir doc. parl. 6610-3). «De l'avis du SYVICOL, il convient dès lors de se limiter à la suppression de l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 27, qui crée actuellement une exception en faveur des services publics, de manière à ce que, à l'avenir, il ne soit plus possible de transformer des (parties d') immeubles destinés au logement en locaux administratifs, commerciaux ou artisanaux – ce que garantissent les dispositions de

l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

A titre subsidiaire, le SYVICOL aimerait attirer l'attention sur le fait que les modifications gouvernementales envisagées entrent en conflit avec les dispositions de l'article 1er, point (3) a) qui précise que „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“, alors que la nouvelle formulation de l'article 27 alinéa (1) vise explicitement des immeubles affectés à un usage commercial, administratif ou artisanal.»

Le Gouvernement suggère donc à la Commission de proposer la suppression de l'article 3 du projet de loi. L'article 37 de la législation de 2004 telle qu'elle a été modifiée laisse au bourgmestre la possibilité d'intervenir en cas d'abus.

Discussion

Les députés discutent sur la signification exacte du terme «changement d'affectation». De l'échange de vues il ressort qu'il faut faire une distinction entre «activité principale» et «activité accessoire», selon s'il s'agit d'un logement avec un bureau qui n'affecte pas la fonction principale d'habitation ou de l'occupation entière d'un logement à des fins professionnelles. Les bourgmestres se voient souvent confrontés à des situations où l'usage initialement déclaré a été modifié de sorte à ce que l'affectation primaire des locaux est devenue impossible.

Un membre du groupe parlementaire CSV souhaite savoir comment il faut réagir face à l'installation de douzaines de boîtes aux lettres devant des résidences qui se trouvent souvent dans des communes limitrophes de la Ville de Luxembourg. Le Gouvernement estime que la loi de 2011 joue dans tous les cas. L'article 37 est applicable et laisse au bourgmestre la possibilité d'intervenir. En cas de doute sérieux, la question est éventuellement à trancher par le juge.

Il est rappelé que les PAG peuvent varier selon les communes, mais qu'ils doivent être pris en conformité avec la législation nationale. En cas de doute, le juge devra trancher.

Un membre du groupe parlementaire DP est d'avis qu'il est souvent difficile pour les communes d'effectuer des contrôles, faute de moyens notamment humains.

Un membre du groupe parlementaire CSV apprécie le fait que l'avis du Syvicol a été examiné en profondeur et a donné lieu à une modification du contenu du projet d'amendements tels qu'abordés en février 2015. L'orateur estime qu'il s'agit d'éviter des inégalités entre le secteur public et le secteur privé.

L'article 2 du projet de loi 6610 porte sur l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. Pour rappel: Le paragraphe (1) de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation est à supprimer tel que proposé dans le projet de loi initial (voir doc. parl. 6610-0).

Le paragraphe (2) de l'article 27 de ladite loi de 2006 dans sa version initiale prévoit la faculté pour les communes d'obliger les propriétaires de déclarer les logements vacants. La Haute Corporation avait estimé que cette disposition concernant l'obligation de déclarer des logements non occupés trouverait utilement sa place dans la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain.

La Commission du Logement est d'accord avec le Gouvernement pour prévoir *la faculté* pour le conseil communal de prendre un règlement communal en matière de déclaration de logements non occupés. Après évaluation des arguments en faveur (p. ex. en cas de pénurie de logements) et à l'encontre (coûts et démarches administratives, droit de propriété) d'une éventuelle disposition rendant obligatoire la déclaration des logements non occupés dans

toutes les communes du pays, il est jugé préférable de laisser à chaque commune la faculté de prendre un règlement communal en ce sens, et donc de ne pas rendre ladite déclaration obligatoire, comme suggéré par le Conseil d'Etat. La disposition actuelle est jugée satisfaisante.

M. le Ministre rappelle que le Syvicol s'est également exprimé contre une obligation pour les communes de faire un relevé des logements non occupés sur leur territoire. Le Ministère de l'Intérieur et le Syvicol se sont proposé d'élaborer ensemble un règlement-type.

Un autre amendement devra porter sur la proportionnalité de la peine par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction en cause. Il est proposé d'adapter la sanction prévue et de la réduire à un niveau plus approprié par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction en cause. La Commission du Logement se rallierait ainsi à l'argumentation du Conseil d'Etat qui, dans son avis du 19 décembre 2014, avait estimé qu'une punition au niveau de la contravention «semble largement suffisante pour une simple violation d'une obligation de déclaration d'un immeuble non occupé, d'autant plus que si l'immeuble change par après d'affectation sans l'accord du bourgmestre, des sanctions pénales en relation avec la gravité des faits sont prévues par l'article 107» de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

La Commission du Logement est d'accord pour biffer l'obligation de devoir préciser le volume non occupé, le nombre de pièces et le montant du loyer, dans le cadre d'une déclaration concernant un immeuble ou une partie d'immeuble non occupés destinés à servir de logement.

En effet, dans l'esprit de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui est à considérer comme une loi-cadre, il est permis aux communes d'édicter, par le biais de règles générales et permanentes, l'organisation de leur territoire communal.

Article 4 (devenant l'article 3 suite à la suppression de l'article 3 initial): le Conseil d'Etat a relevé qu'en fonction de la date de publication effective de la loi au Mémorial, et surtout dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois, la formule «*La présente loi entre en vigueur le premier jour du premier mois qui suit sa publication au Mémorial*» peut conduire à une réduction du délai de quatre jours usuellement appliqué. Aussi peut-t-il être préférable de viser à cet égard un délai d'entrée en vigueur plus généreux, évoquant au moins le premier jour du deuxième ou du troisième mois qui suit la publication au Mémorial. La Commission parlementaire se rallie à l'avis du Conseil d'Etat. L'article 4 prendrait donc la teneur suivante: «**Art. 4 3.-** La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Mémorial.».

Discussion

M. le Ministre rappelle que, dans le contexte du projet de loi sur l'abolition des districts (p.l. 6711) la suppression des commissaires de district, chargés sous le régime légal actuel de présider les assemblées jointes des communes concernées, serait mise à profit pour revenir au système de commissions (de loyer) fonctionnant à un échelon purement communal.

Un représentant du groupe parlementaire DP informe que certaines commissions de loyer ne fonctionnent souvent quasiment plus. Les locataires ont souvent peur de s'adresser à ces commissions au vu des pressions sur le marché du logement. Il serait intéressant d'obtenir une réaction de la part des représentants de la Ville de Luxembourg.

Un représentant du groupe parlementaire LSAP regrette que, par la suppression de la dernière phrase de l'article 27 (La déclaration devra préciser le volume non occupé, le

nombre de pièces et le montant du loyer.), la main publique se prive d'un moyen de connaître plus en détail la situation dans les communes.

b. Examen des amendements relatifs au projet de loi 6610

L'examen des amendements reformulés aura lieu au cours d'une réunion ultérieure. Dans la mesure du possible, le projet de lettre au Conseil d'Etat devrait parvenir aux membres de la commission avant la fin de la semaine.

2. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 3 et du 25 février 2015 (matin et après-midi)

Les projets des procès-verbaux des réunions du 3 et du 25 février (matin et après-midi) sont approuvés sans modification.

3. Divers

a) Examen du volet « Logement » dans le rapport d'activité annuel de la Médiateure

La Commission du Logement a été saisie, par courrier du 11 mars 2015, d'une demande d'avis relatif au débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel de la Médiateure. La Commission du Logement a été invitée à communiquer une prise de position au sujet du rapport d'activité et des recommandations éventuelles la concernant à la Commission des Pétitions.

Au cours de l'analyse, les membres de la Commission du Logement ont constaté avec satisfaction qu'un dossier relevant de leur domaine de compétence a pu se dénouer.

Quant au dossier concernant un ménage dont un des partenaires a déjà bénéficié d'une bonification d'intérêt, mais qui, sans ses enfants, refait sa vie avec une autre personne qui n'a pas encore obtenu de bonification d'intérêt, M. le Secrétaire d'Etat a informé la Commission du Logement que la Commission en matière d'aides individuelles au logement a maintenu sa position de refus. En effet, la volonté initiale du législateur était en effet de n'accorder qu'une seule aide au logement par personne, ce qui est la solution la plus équitable. Par conséquent, si cette personne veut obtenir une nouvelle aide, elle doit d'abord rembourser sa part des aides obtenues antérieurement dans le cadre d'un autre dossier (p. ex. avec l'ancien partenaire). Ce point a été précisé dans le règlement grand-ducal du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement, que ladite Commission doit évidemment respecter lors de ses décisions.

Mme la Médiateure insiste sur la transposition de la «*Recommandation n° 44 du 21 décembre 2010 relative à la réduction du délai de prescription de droit commun* ». La Commission du Logement considère que l'introduction d'un délai de 10 ans n'est pas opportune en matière d'aides individuelles au logement. En effet, les aides au logement comprennent aussi les aides en intérêt (bonification et subvention d'intérêt), dont de nombreux ménages sont bénéficiaires pendant des périodes dépassant très souvent les 10 ans, voire même les 20 ans.

De plus, pour chaque demande introduite par un ménage, la Commission compétente au niveau du ministère doit être en mesure de contrôler si une des personnes composant le ménage a déjà, par le passé, bénéficié d'une aide au logement. L'octroi d'une nouvelle aide est uniquement possible après remboursement de l'aide accordée antérieurement. La

Commission du Logement s'exprime dès lors en faveur du maintien du délai de droit commun de 30 ans.

La Commission du Logement prend note de la recommandation n° 12 concernant la nécessité de rendre plus explicites les informations au sujet de l'étendue des obligations de remboursement susceptibles de naître dans les situations diverses pouvant survenir en pratique (colocation, hébergement temporaire, union libre, partenariat, mariage).

La Commission du Logement se permet de rappeler que le „Logement“ ne fait pas partie des attributions gouvernementales concernant les „Classes moyennes“, alors que le rapport annuel de la Médiateure est agencé de telle sorte. Les députés se sont interrogés sur l'opportunité d'une telle classification, comprenant mal le lien entre les deux domaines.

b) Projet de loi 6542 (subvention de loyer)

M. le Secrétaire d'Etat au Logement informe les membres de la commission parlementaire que, jeudi, le 30 avril 2015, les ministres réunis en Conseil ont adopté les amendements au projet de loi n°6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et au projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le projet de loi prévoit d'étendre le nombre de ménages pouvant bénéficier d'une subvention de loyer aux bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG) et aux bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH). Il ne peut cependant en aucun cas y avoir un cumul avec les majorations prévues par les lois relatives au RMG et au RPGH. Le montant maximal de la subvention est fixé à 300 euros.

M. Hansen informe la commission des hausses des adaptations du barème suivantes:

- pour une personne seule, l'aide passera de 70 euros à 124 euro;
- pour un ménage sans enfant, la somme passera de 100 euros à 124 euros;
- un ménage avec un enfant pourra bénéficier de 149 euros au lieu de 124 euros;
- pour un ménage avec deux enfants, le plafond passera de 141 à 174 euros;
- un ménage avec trois enfants pourra obtenir une aide de 199 euros;
- un ménage avec quatre enfants 224 euros et un ménage avec cinq enfants de 248 euros.

Une enveloppe budgétaire de 28,8 millions d'euros est prévue pour financer ces mesures.

c) La prochaine réunion de la Commission du Logement est fixée au 11 mai. Le Gouvernement souhaite informer les députés sur son «Baulückenprogramm» (programme concernant les parcelles non construites dans des agglomérations).

* * *

Luxembourg, le 6 mai 2015

La secrétaire,
Francine Cocard

Le Président de la Commission du Logement,
Guy Arendt

Le Président de la Commission
des Affaires intérieures,
Claude Haagen

03



Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 03 février 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du procès-verbal de la réunion du 15 décembre 2014
2. 6610 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 19 décembre 2014
 - Continuation des travaux
- 6280 Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation
 - Présentation du texte
 - Organisation des travaux
3. Divers

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Guy Arendt, M. Frank Arndt, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Lies, M. Paul-Henri Meyers, M. Marco Schank, M. Roberto Traversini

M. Franz Fayot, rapporteur de la proposition de loi 6280

M. Jérôme Krier, M. Dirk Petry, Ministère du Logement
M. Laurent Deville, M. Fabio Ottavia, Ministère de l'Intérieur

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusé: M. Justin Turpel

*

Présidence: M. Guy Arendt, Président de la Commission

*

1. Approbation du procès-verbal de la réunion du 15 décembre 2014

Le projet de procès-verbal est approuvé sans modification.

2. **6610** **Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

6280 **Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation**

La proposition de loi 6280 doit être vue en relation avec le projet de loi 6610 dont le texte tient compte du souci de voir, à l'avenir, les logements occupés à des fins d'habitation et non pas à des fins commerciales.

a. Désignation d'un rapporteur

M. le Président est désigné rapporteur.

b. Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 19 décembre 2014

La commission examine l'avis du Conseil d'Etat et analyse parallèlement des propositions de texte permettant d'y répondre.

Remarques préliminaires du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat énonce le contenu des amendements gouvernementaux du 7 octobre 2014. Il cite ses observations à l'égard de l'article 28 du projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale, formulées dans son avis du 25 octobre 2005 (doc. parl. n° 5216-8). Cet article est dans la suite devenu l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006: « *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. (...) 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 collègue 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 étant disproportionnées par rapport à la gravité des infractions pouvant le cas échéant être commises (...)* ».

Dans son avis du 16 décembre 2011 au sujet de la proposition de loi du député Ben Fayot (doc. parl. n° 6280-1), laquelle tendait entre autres à supprimer l'exception prévue à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006, le Conseil d'Etat avait réitéré sa position que le problème soulevé, à savoir le changement d'affectation d'un immeuble à usage d'habitation en immeuble à usage commercial, artisanal ou professionnel « *devrait trouver sa solution dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain* ». Dans cet avis, le Conseil d'Etat avait mis en exergue les raisons qui l'ont amené à prendre cette position. Le Conseil d'Etat se permet de renvoyer à ces observations qui gardent toute leur acuité.

En guise de conclusion audit avis, le Conseil d'Etat avait relevé que « *(...) le Conseil d'Etat insiste sur la nécessité de réexaminer la proposition de loi et résoudre la problématique se*

trouvant à la base dans le cadre de la législation relative à l'aménagement du territoire et au développement urbain. Cette législation présente l'avantage de viser tous les propriétaires, qu'ils soient bailleurs ou non et de se trouver en concordance avec la législation communale.».

Même si par l'effet de la modification projetée, la matière est partiellement transférée vers la législation en matière d'aménagement du territoire et de développement urbain, il n'en reste pas moins que l'article 27 dans la version proposée par la modification sous avis ne trouve toujours pas sa place dans un texte de loi sur le bail à usage d'habitation, mis à part les autres problèmes que son libellé pose et sur lesquels il sera revenu à l'endroit de l'analyse de l'article 2 du projet de loi sous avis.

Ce n'est que sous réserve des remarques concernant l'article 27 que le Conseil d'Etat a analysé le projet de loi et les amendements gouvernementaux.

Article 1^{er}

Le Conseil d'État demande avec insistance que les auteurs du projet de loi sous avis profitent de l'occasion pour munir le paragraphe 3 de l'article 3 de la loi à modifier, et qui concerne les exceptions au champ d'application de la loi, d'une séquence abécédaire, ce qui facilitera les renvois et les changements éventuels à venir.

Au cinquième tiret de l'article 1er, paragraphe 3 de la loi à modifier, les auteurs du projet de loi veulent mettre le texte en concordance avec la nouvelle législation concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. Les auteurs entendent profiter des modifications qu'ils proposent pour soumettre les litiges qui pourraient naître entre le propriétaire d'un immeuble à usage d'habitation et un occupant d'un logement provisoire visé par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, au juge de paix moyennant une saisine sur simple requête. Ils indiquent que les structures d'hébergement réservées au logement provisoire de personnes évoluant sous ce régime échappent à la loi à modifier « *sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V* ». Le chapitre V de la loi à modifier concerne le règlement des litiges. Aussi, selon le Conseil d'Etat, les auteurs entendent-ils apporter une exception à l'exception.

Le Conseil d'État souscrit à la volonté d'adopter une procédure simplifiée en la matière consistant en la saisine par simple requête du juge de paix. Il se demande cependant si une telle disposition ne trouve logiquement pas sa place dans la loi précitée du 16 décembre 2008, plutôt que dans le texte sous avis.

Par ailleurs, et à titre subsidiaire, le Conseil d'État estime que « *l'exception à l'exception* » doit être plus clairement marquée dans le texte, le bout de phrase « *sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V* » manquant de la limpidité requise.

Le Conseil d'État propose donc de libeller le texte en question de la façon suivante: «*Toutefois, les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges sont applicables.*».

Les auteurs entendent encore changer le sixième tiret du paragraphe 3, alinéa 1^{er} pour rétablir la situation d'avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 21 septembre 2006. En effet, depuis cette entrée en vigueur, il existe une insécurité juridique au sujet du mode de saisine des juridictions en cas de litige concernant des logements meublés dans les structures visées par le tiret en question.

À nouveau, le Conseil d'État se pose la question si la précision que les auteurs souhaitent apporter ne trouverait pas mieux sa place dans la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique. Cette précision se trouve au demeurant à l'endroit de l'article 10, alinéa 2 de ladite loi. Il suffirait donc de modifier ledit article en y incorporant les références à la loi précitée du 21 septembre 2006.

Ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'État propose de remplacer « *sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V* » par la phrase « *Toutefois, les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges sont applicables* ».

Les auteurs entendent par ailleurs ajouter un septième tiret, en exceptant du champ d'application de la loi les locaux d'habitation soumis à la future loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables.

Le Conseil d'État note que la disposition en question fait référence à une loi non encore existante. Le législateur, s'il entend excepter cette loi du champ d'application de la loi dont la modification est actuellement proposée, devra soit profiter de ce faire dans le cadre du processus d'adaptation de la loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables en modifiant dans la foulée la loi sur le bail à usage d'habitation en la complétant à ce moment-là, soit prévoir une disposition spécifique exemptant les logements concernés par ladite loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables dans cette loi.

En tout état de cause, le Conseil d'État insiste à ce que l'entrée en vigueur des deux lois précitées soit concordante. Si cette concomitance n'était pas assurée, il se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel. Le représentant ministériel rappelle que le projet de loi en question a été retiré du rôle.

Au vu de cet avis du Conseil d'Etat, la Commission parlementaire du Logement examine une série de propositions d'amendements:

Amendement I portant sur l'article 1^{er}:

A la première ligne, la référence à l'alinéa 1 est biffée, étant devenue superfétatoire.

Amendement II portant sur l'article 1^{er}:

Conformément à la suggestion du Conseil d'Etat, le libellé de l'article 1^{er}, paragraphe (3), de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation est réorganisé et muni d'une séquence abécédaire.

Amendement III portant sur l'article 1^{er}:

Aux points a), e) et f) (selon la nouvelle réorganisation), le bout de phrase « *Sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V* » est biffé. Le Conseil d'Etat avait estimé que le bout de phrase « *sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V* » manque de limpidité. La Commission du Logement est d'avis que la proposition de texte auxiliaire émise par la Haute Corporation (« *Toutefois, les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges sont applicables.* ») pourrait utilement trouver sa place à la fin de l'article 1^{er}.

Cependant, pour tenir aussi compte de l'exception prévue à la fin du point a) - non-évoquée par le Conseil d'Etat - et pour ne pas devoir répéter le même bout de phrase quatre fois, la commission a jugé utile d'insérer après l'alinéa 1 un nouvel alinéa libellé comme suit: « *Toutefois, pour les immeubles visés au point a), les dispositions prévues par le chapitre V* »

concernant le règlement des litiges et celles prévues par le chapitre VIII concernant les dispositions finales, abrogatoires et transitoires sont applicables. Pour les structures d'hébergement et logements visés aux points e), f) et g), les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges sont applicables. ».

Amendement IV portant sur l'article 1^{er}:

La commission se rallie à l'avis du Conseil d'Etat qui avait mis en garde devant les difficultés pratiques résultant d'une référence à une législation qui n'existe pas encore. Elle propose dès lors de biffer le bout de phrase «*un organisme de gestion locative sociale tel que visé par l'article 46 de la loi du xx relative à la promotion du logement et de l'habitat durables*».

Pendant pour spécifier quelles instances publiques sont à viser par l'exception, la commission propose de libeller comme suit la fin du paragraphe g) (nouvelle réorganisation): «une commune, un syndicat de communes, une association sans but lucratif ou une fondation oeuvrant dans le domaine du logement.».

Amendement V portant sur l'article 1^{er}:

La phrase ayant composée le dernier alinéa de l'article 1^{er} est partagée en deux parties, la première (jusqu'à «*concernant l'aide au logement*») restant inchangée. Dans le texte qui suit, la mention «*à l'exception des*» est remplacée par «*Toutefois, ils sont applicables aux (...)*».

L'article 1^{er} du projet de loi 6610 tel que modifié pourrait finalement se lire comme suit:

«**Art. 1^{er}.** L'article 1^{er}, paragraphe (3), ~~alinéa 1,~~ de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifié comme suit:

« (3) La loi ne s'applique pas:

- a) 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 les chapitres V et VIII;~~
- b) aux résidences secondaires;
- c) aux locaux ne formant pas l'accessoire du logement;
- d) aux chambres d'hôtel;
- e) aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers visés par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, ~~sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V;~~
- f) 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 modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, ~~sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V.~~
- g) aux logements meublés ou non-meublés mis à disposition de personnes physiques à titre d'aide sociale par un organisme de gestion locative sociale tel que visé par l'article 46 de la loi du xx relative à la promotion du logement et de l'habitat durables une commune, un syndicat de communes, une association sans but lucratif ou une fondation oeuvrant dans le domaine du logement.

Toutefois, pour les immeubles visés au point a), les dispositions prévues par le chapitre V

concernant le règlement des litiges et celles prévues par le chapitre VIII concernant les dispositions finales, abrogatoires et transitoires sont applicables. Pour les structures d'hébergement et logements visés aux points e), f) et g), les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges sont applicables.

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. Toutefois, ils sont applicables aux 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.».

Article 2

Cet article concerne les modifications à apporter au libellé de l'actuel article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales au sujet de la place dudit article dans une loi autre que celle qui règle le bail à usage d'habitation.

À ces considérations générales s'ajoutent encore les observations suivantes: le Conseil d'État constate que les seules dispositions subsistantes dans cet article consistent dans la possibilité pour le collège des bourgmestre et échevins d'obliger les propriétaires des immeubles ou parties d'immeubles non-occupés destinés à servir de logement sis sur le territoire de la commune à les déclarer à l'administration communale. Même si le libellé de l'article 27, tel qu'il est actuellement proposé par les auteurs, est identique au paragraphe 2 de l'article 27 actuellement en vigueur, le Conseil d'État vient à se demander si le pouvoir ainsi accordé au collège des bourgmestre et échevins ne doit pas être considéré comme relevant du pouvoir réglementaire réservé par l'article 107, alinéa 3 de la Constitution au seul conseil communal, aucune des exceptions prévues à l'article 58 de la loi communal modifiée du 13 décembre 1988 n'étant par ailleurs donnée.

Aussi, le Conseil d'État demande-t-il avec insistance que cette disposition soit inscrite dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain et que la déclaration soit rendue obligatoire dans toutes les communes, par le biais d'un règlement communal.

Le Conseil d'État note que les infractions à l'alinéa 1^{er} de l'article 27 sont punies d'une amende de 251 à 25.000 euros. En d'autres mots, un propriétaire d'immeuble à usage d'habitation non occupé qui ne déclare pas cet immeuble dans le délai imparti au collège des bourgmestre et échevins pourrait être condamné à une amende maximale de 25.000 euros. Le Conseil d'État craint que le niveau des peines ne soit disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction prévue.

Or, depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 9 mars 2012 (arrêt N°71/12), on peut induire que le critère de la proportionnalité de la peine par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction en cause fait partie de l'arsenal de critères servant à en apprécier la légalité. Le Conseil d'État propose dès lors de prévoir, à titre de sanction, une punition au niveau de la contravention, laquelle lui semble largement suffisante pour une simple violation d'une obligation de déclaration d'un immeuble non occupé, d'autant plus que si l'immeuble change par après d'affectation sans l'accord du bourgmestre, des sanctions pénales en relation avec la gravité des faits sont prévues par l'article 107 de loi précitée du 19 juillet 2004.

Ce n'est qu'à titre superfétatoire que le Conseil d'État entend relever qu'à l'alinéa 1^{er}, il y aura lieu d'écrire « La déclaration précise le volume (...) ». En effet, au lieu de recourir au verbe « *devoir* », il suffit d'employer le présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative.

Quant à l'emploi des temps, les textes légaux sont en principe rédigés au présent et non au futur.

À l'endroit de l'alinéa 2 concernant la disposition pénale, le Conseil d'État tient à souligner que même si les auteurs le suivent dans sa suggestion de prévoir des peines de contravention, il conviendra de changer le libellé du texte. En effet, l'utilisation de l'adjectif «précédent» pour désigner l'alinéa en cause dans le cadre d'un renvoi est à omettre, alors que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Il y a donc lieu d'écrire «alinéa 1^{er}» au lieu d'«alinéa précédent».

Amendement VI portant sur l'article 2:

La Commission du Logement suit le Conseil d'État dans son argumentation que cette disposition trouve utilement sa place dans la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain. Elle propose donc de supprimer l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

L'article 2 du projet de loi 6610 tel que modifié serait donc à libeller comme suit:

« **Art. 2.-** L'article 27 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est abrogé.

~~« **Art. 27.** 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 précise le volume non occupé, le nombre de pièces et le montant du loyer.~~

~~Les infractions aux dispositions de l'alinéa 1^{er} sont punies d'une amende de 251 à 25.000 euros.».~~

Article 3

L'alinéa 1^{er} de l'article sous avis dispose que les bureaux des services publics, respectivement les propriétaires de locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituant que l'accessoire du logement installé dans un immeuble à destination d'habitation, disposent d'un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour se conformer aux «nouvelles dispositions». Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé tel que prévu par l'article sous avis pour insécurité juridique. En effet, le projet de loi sous avis ne prend pas de nouvelles dispositions, mais opère plutôt une suppression de texte.

Ensuite, et à supposer qu'on puisse entrevoir dans les dispositions sous avis des additions au texte, il n'est nulle part spécifié de quelles «nouvelles dispositions» il s'agit. Celles découlant de l'article 27, alinéa 1^{er}? Les entités juridiques visées par l'article sous avis disposeraient-elles de cinq ans pour faire la déclaration d'un immeuble inoccupé? Une telle lecture du texte ne fait à l'évidence pas de sens. Ou s'agit-il de l'obligation de demander un changement d'affectation au bourgmestre, telle qu'elle résulte de l'article 37, alinéa 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004? À part le fait que ces dispositions ne sont assurément pas nouvelles, il conviendra de préciser le texte de loi auquel il faut se conformer. Cette disposition conforte au demeurant le Conseil d'État dans son exigence de voir englober l'article 27 de la loi à modifier et l'obligation de se conformer à une obligation qui découle

d'un souci d'aménagement communal et d'urbanisme plutôt que d'une nécessité découlant de la relation privée que constitue un contrat de bail à loyer dans la législation afférente.

Amendement VII concernant l'article 3:

En remplaçant, dans le premier alinéa le libellé «*se conformer aux nouvelles dispositions*» par «*régulariser leur situation en obtenant une autorisation du bourgmestre pour le changement du mode d'affectation de la construction concernée conformément à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ou pour déménager desdits bureaux et locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal.*», la Commission entend répondre à la critique de la Haute Corporation.

Amendement VIII concernant la suppression du dernier alinéa de l'article 3 :

Le deuxième alinéa de l'article 3 est supprimé afin d'éviter de créer une insécurité juridique.

La suppression du 2^e alinéa est nécessaire suite à un oubli. Cet alinéa 2 faisait partie d'un amendement gouvernemental qui n'avait finalement pas été retenu et qui s'était glissé dans le texte coordonné transmis le 7 octobre 2014 alors qu'il n'y avait plus sa place.

Après modification, l'article 3 pourrait se lire comme suit:

«Art. 3.- Les bureaux de services publics respectivement les propriétaires de locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituant que l'accessoire du logement installés dans un immeuble à destination d'habitation disposent d'un délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour ~~se conformer aux nouvelles dispositions~~ régulariser leur situation en obtenant une autorisation du bourgmestre pour le changement du mode d'affectation de la construction concernée conformément à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ou pour déménager desdits bureaux et locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal.

~~Les dispositions de l'article 2 ne s'appliquent que pour les contrats de bail à usage d'habitation conclus après l'entrée en vigueur de la présente loi. ».~~

Article 4

Le Conseil d'État se doit de relever qu'en fonction de la date de publication effective de la loi au Mémorial, et surtout dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois, la formule «*La présente loi entre en vigueur le premier jour du premier mois qui suit sa publication au Mémorial*» peut conduire à une réduction du délai de quatre jours usuellement appliqué. Aussi peut-t-il être préférable de viser à cet égard un délai d'entrée en vigueur plus généreux, évoquant au moins le premier jour du deuxième ou du troisième mois qui suit la publication au Mémorial.

La Commission parlementaire se rallie à l'avis du Conseil d'Etat. L'article 4 prendrait donc la teneur suivante:

«Art. 4.- La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Mémorial.».

Question restée en suspens

Le représentant du Ministère de l'Intérieur rappelle que la législation sur le bail à loyer touche étroitement les compétences des communes. Il préconise une réunion conjointe avec le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol).

Une question qui se pose est notamment celle sur la nature juridique des dispositions à prendre pour permettre au collège des bourgmestre et échevins d'instaurer une obligation vis-à-vis des propriétaires d'immeubles. Dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat rappelle qu'il faut une base légale pour qu'une commune puisse obliger les propriétaires des immeubles ou parties d'immeubles non-occupés destinés à servir de logement sis sur le territoire de la commune à les déclarer à l'administration communale. Le Conseil d'Etat se demande si le pouvoir ainsi accordé au collège des bourgmestre et échevins ne doit pas être considéré comme relevant du pouvoir réglementaire réservé par l'article 107, alinéa 3 de la Constitution au seul conseil communal, aucune des exceptions prévues à l'article 58 de la loi communal modifiée du 13 décembre 1988 n'étant par ailleurs donnée.

Le Conseil d'Etat a donc demandé avec insistance que la disposition proposée par l'amendement gouvernemental soit inscrite dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain et que la déclaration soit rendue obligatoire dans toutes les communes, par le biais d'un règlement communal.

Une autre question consiste à définir si la déclaration doit avoir un caractère obligatoire ou si elle peut être facultative.

Se pose en outre la question de la nature des sanctions encourues en cas de non-respect de l'obligation de déclarer. Le Conseil d'Etat note que, selon le texte actuellement en vigueur, les infractions pourraient entraîner une amende maximale de 25.000 euros. Le Conseil d'Etat craint que le niveau des peines ne soit disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction prévue.

La commission devra revenir à ce point lors d'une réunion ultérieure.

Discussion

M. le Président souhaite récolter les avis des membres sur la place de l'article 27 (dans le cadre du présent texte ou dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain comme suggéré par le Conseil d'Etat). Cet article permettrait au conseil communal de prendre un règlement concernant les logements non-occupés.

Il s'agit aussi de déterminer si ce règlement doit être obligatoirement pris par les communes ou s'il appartient à chaque commune de le prendre de manière facultative.

Plus tard dans la discussion, M. le Président-Rapporteur exprime sa préférence pour l'option facultative avec inscription dans la législation sur l'aménagement communal. Cette vue est soutenue par le représentant du groupe «déli gréng».

La discussion entre les membres de la commission et les représentants ministériels tourne autour de plusieurs aspects touchant l'occupation de logements, leur affectation exacte (logement ou activité économique ou commerciale), la situation des personnes à faible revenu et l'organisation de l'aide au logement.

M. Fayot rappelle l'esprit de la proposition de loi 6280 (obligation pour les communes et non une option facultative) et souhaite se prononcer quand la commission disposera d'un texte concret. Il serait préférable que les communes disposent d'un règlement type qu'elles

pourront adapter selon leurs propres besoins. Ce n'est que grâce à un tel règlement type que la disposition légale devient exécutable.

Le représentant du groupe CSV soutient l'idée du règlement type.

Un représentant du groupe LSAP est plutôt en faveur de l'obligation pour les communes de se donner un règlement et estime que les amendes doivent être suffisamment élevées pour avoir un effet rébarbatif.

Le représentant du ministère du Logement rappelle que le projet de loi 6610, dans sa version amendée, prévoit que l'article 27 est biffé.

Une majorité des membres de la commission estime que l'article 27 trouve utilement sa place dans la loi sur l'aménagement communal.

Les communes, notamment celles avoisinant les villes, se voient souvent confrontées à des changements d'affectation de logements ou à une sur-occupation (absence d'une surface minimale par rapport au nombre de personnes enregistrées à l'adresse). Derrière ce phénomène peut se cacher une volonté d'encaisser un maximum de loyers, mais aussi la volonté de disposer d'une adresse au Grand-Duché permettant p.ex. de scolariser les enfants dans le système luxembourgeois ou de pouvoir demander une vignette de stationnement.

De cette situation résultent des questions touchant notamment la salubrité et la sécurité des logements en question.

En absence d'un cadastre vertical, il est difficile de connaître les situations dans les immeubles résidentiels.

Il est rappelé dans ce contexte que les communes ne sont pas en droit de refuser l'inscription au registre de la population à des personnes qui se présentent à la commune. Certaines communes demandent une preuve de l'existence d'un contrat de bail.

M. le Président-Rapporteur souligne la possibilité pour les responsables communaux d'intervenir sur base de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (article 32 modifié par la loi du 15 juillet 1993¹), avec l'obligation cependant de reloger les personnes concernées². Or, au vu de la pénurie de logements disponibles, les responsables communaux rechignent d'intervenir.

Le représentant du ministère du Logement informe que les services ministériels travaillent sur une adaptation de cette législation.

¹ «**Art. 32.** Les logements destinés à la location ou mis à la disposition aux fins d'habitation doivent répondre à des critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité à définir par règlement grand-ducal. Sans préjudice des dispositions relatives à la fixation des loyers prévues à l'article 1^{er}, alinéa 2 de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales ou réglementaires en matière de baux à loyer, la surface au sol d'un logement destiné à la location ou mis à la disposition aux fins d'habitation ne peut être inférieure à 9 m² pour le premier occupant, à 18 m² en cas d'occupation par 2 personnes, à 24 m² en cas d'occupation par 3 personnes et à 30 m² en cas d'occupation par 4 personnes. Ces dispositions s'appliquent quelle que soit la date de construction de l'immeuble.»

² **Art. 36.** En cas de fermeture des locaux par décision du bourgmestre, les autorités communales, à défaut du propriétaire ou de l'exploitant-gérant, pourvoient au relogement des occupants.

Un autre représentant du groupe parlementaire CSV estime que les communes, à l'âge de la gestion informatique des données administratives, devraient être en mesure de connaître les logements non occupés ou occupés par trop de personnes.

Quelle suite est réservée au non-respect de l'obligation d'informer les communes de la vacance d'un logement?

L'orateur s'interroge sur les cas où des communes auraient déjà fait appel de leur droit de réquisitionner des logements. A quoi sert un texte qui ne prévoit pas de suites concrètes lors du non-respect de la loi. L'orateur rend en outre attentif à la différence qui existe entre vacance et non-occupation d'un logement.

Le représentant du ministère du Logement rappelle que la disposition date de 1955, mais il n'a pas connaissance de situations spécifiques ni de la manière dont elles auraient été gérées.

Le représentant du ministère de l'Intérieur rappelle que l'obligation de demander une autorisation avant le changement d'affectation d'un logement reste donnée.

Les dispositions concernant le registre communal / registre de la population sont actuellement en suspens jusqu'au 1^{er} janvier 2016. Les réflexions portent notamment sur la mise en place d'un registre d'attente. Le ministère de l'Intérieur travaille à une reformulation du texte.

Le représentant confirme que la Ville de Luxembourg a souvent des problèmes pour connaître les données exactes des personnes habitant dans un immeuble. Un représentant du groupe CSV confirme qu'il semble possible de s'inscrire à une adresse à l'insu du propriétaire ou locataire du logement. Un autre membre rappelle la possibilité pour les administrations en charge des allocations sociales, familiales ou du RMG de faire faire une enquête pour agir contre les abus éventuels.

Derrière ce volet se cache la discussion autour du Pacte logement où certains points restent à clarifier. Le Pacte logement prévoit actuellement qu'un logement est à considérer comme non affecté s'il n'est pas occupé pendant 18 mois. Les personnes intéressées essaient souvent de contourner des règles en simulant des activités.

Le représentant du groupe CSV estime que l'exercice d'une activité commerciale (du style secrétariat) devrait rester possible. Les situations devraient être analysées au cas par cas. Il estime en outre que les mesures ont peu de chance d'aboutir si la Ville de Luxembourg ne partage pas les mêmes vues que les communes limitrophes.

Le représentant du groupe *déi gréng* se demande si le récent jugement du juge de paix d'Esch-sur-Alzette, réformant une décision d'une commission des loyers d'une commune, ne risque pas de créer une situation d'insécurité juridique (cf. copie du jugement en question en annexe du présent procès-verbal).

Le représentant du ministère du Logement rappelle la position gouvernementale concernant la **proposition de loi 6280** (voir document parlementaire 6280-1). Le Conseil d'Etat est également d'avis que la disposition a plutôt trait à l'aménagement communal et devrait se traduire par une modification de l'article 27.

En ce qui concerne les exceptions en faveur des services publics, le gouvernement estime qu'elle n'a son utilité que pour les petites communes. Le gouvernement serait donc d'accord avec la mise en place d'une période transitoire de cinq années. La proposition de loi pourrait

dès lors être prise en compte lors de la reformulation de la *législation de 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* et de celle de 2006 sur le bail à loyer.

M. Fayot, en tant qu'auteur de la proposition de loi, est d'avis que le texte est partiellement devenu sans objet. Il reste d'avis que le législateur doit prévoir un instrument contraignant en matière d'occupation des logements. Le contenu de l'article 27 pourrait trouver sa place dans la loi sur l'aménagement communal (éventuellement au niveau de l'article 37).

La commission décide d'organiser une réunion jointe (prévue entretemps pour le 23 mars 2015) avec la Commission des Affaires intérieures pour y revenir plus en détail sur les questions évoquées au cours de la présente réunion.

La version définitive des amendements sera soumise aux membres de la commission au cours d'une prochaine réunion.

3. Divers

Suite à une question d'un représentant du groupe CSV, le représentant ministériel explique que le projet de loi 6583 devrait être modifié de manière substantielle. Le gouvernement estime qu'un retrait et une reformulation complète du texte s'imposent. Un nouveau texte devrait être déposé dans les meilleurs délais.

Le monitoring sur le pacte logement sera présenté au cours de la réunion du 3 mars 2015.

Les amendements portant sur le projet de loi **6542** (portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) seront traités prochainement.

Le groupe CSV rappelle que la Chambre est saisie d'une demande d'un débat sur la politique du logement.

* * *

Luxembourg, le 6 mars 2015

La secrétaire,
Francine Cocard

Le Président,
Guy Arendt

ANNEXE:

Copie du jugement rendu par la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette; sur fondement de l'article 10 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (réformation d'une décision de la commission des loyers de la commune de Differdange).

Audience publique du 19 décembre 2014

Le tribunal de paix d'Esch-sur-Alzette, arrondissement judiciaire et Grand-Duché de Luxembourg, siégeant en matière de bail à loyer, a rendu le jugement qui suit:

dans la cause entre:

_____ demeurant à _____

- **partie demanderesse** - représenté par Maître _____, en remplacement de Maître _____, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg, à l'audience publique du 12 novembre 2014,

et:

_____ demeurant à _____

- **partie défenderesse** - représenté par _____ avocat à la Cour, demeurant à Esch-sur-Alzette, à l'audience publique du 12 novembre 2014.

Faits:

L'affaire fut introduite par requête déposée le 20 juin 2014 au greffe de la justice de paix d'Esch-sur-Alzette, laquelle requête demeure annexée au présent jugement.

Les parties furent convoquées par la voie du greffe à comparaître devant le tribunal de paix d'Esch-sur-Alzette à l'audience publique du 9 juillet 2014 date à laquelle l'affaire fut fixée au 12 novembre 2014, daté à laquelle elle fut utilement retenue.

Les parties furent entendues en leurs explications et moyens.

Sur ce, le tribunal prit l'affaire en délibéré et rendit à l'audience publique de ce jour, à laquelle le prononcé avait été fixé,

le jugement

qui suit:

Par requête déposée le 20 juin 2014 au greffe de la justice de paix d'Esch-sur-Alzette, à fait convoquer à comparaitre devant le juge de paix de céans, siégeant sur le fondement de l'article 10 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, à l'effet de voir statuer conformément au dispositif de la requête introductive d'instance, annexée à la minute du présent jugement pour en faire partie intégrante.

Sur la recevabilité de la demande

Le défendeur soulève l'irrecevabilité de la demande au motif que la copie du procès-verbal de la commission des loyers n'était pas jointe à la requête.

Le demandeur s'oppose au moyen au motif que le procès-verbal de la commission est renseigné au dispositif de la requête et, plus particulièrement, dans le relevé des pièces à produire à l'appui du recours.

L'article 10, alinéa 1, de la loi modifiée du 21 septembre 2006, précitée, dispose « 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 ».

Le fait que copie du procès-verbal de la commission ne soit pas jointe au recours introduit contre la décision de la commission des loyers, en violation de l'article 10 de la loi du modifiée du 21 septembre 2006, précitée, n'entraîne pas l'irrecevabilité de ce recours. (cf., Justice de Paix Luxembourg, 20 janvier 1997, n°400/97, Marianne HARLES, Le bail à loyer, Compte-rendu de jurisprudence, Pas. T.31, n° 232).

La requête, régulièrement introduite quant à la forme et au délai, est donc recevable.

Sur le fond de la demande

Il résulte des pièces produites qu' le demandeur a pris à bail avec effet au 17 septembre 2001 un appartement dépendant d'un immeuble sis à L – 4670 Differdange, 137, rue de Soleuvre, contre un loyer mensuel de 350 €.

Cet immeuble fut acquis par les époux .
suivant contrat notarié de vente du 12 avril 2013.

Par lettre recommandée du 18 avril 2013, le demandeur fait grief à l'acquéreur-bailleur d'avoir « récemment vous avez fait réaliser des travaux au réseau de gaz de l'immeuble sans en avertir vos locataires auparavant de sorte que je me suis retrouvé sans chauffage, ni eau chaude, ni possibilité de cuisiner pendant plusieurs jours (...)» et le prévient : « En résumé, je vois ma qualité dans mon logement réduite de façon considérable et j'exige que vous me procuriez dans l'immédiat un chauffage adéquat, de l'eau chaude et une possibilité de cuisiner faute de quoi je vais intervenir auprès de mon avocat et auprès de la Commission des loyers de la commune pour demander une réduction du loyer ».

Par lettre du 23 juillet 2013, le mandataire
au mandataire d'

S s'adresse
) dans les termes suivants :

« (...) Il s'avère que votre client a fait couper l'eau de l'immeuble donné en location. A l'heure actuelle et depuis déjà une semaine mon client n'a plus d'eau chez lui ! Cette situation est tout simplement inadmissible et constitue ni plus ni moins une voie de fait. Vous voudrez partant intervenir auprès de Monsieur pour que le logement de mon client soit fourni en eau dès aujourd'hui. (...) »

Par requête du 9 janvier 2014, a introduit auprès de la commission des loyers une demande tendant à la réduction du loyer mensuel au montant de 150 €.

La commission des loyers a fait droit à la demande et a fixé le loyer à 150 €, hors charges, au lieu de 350 €, à partir du 1^{er} juin 2014.

Aux termes de son procès-verbal du 21 mai 2014, la commission des loyers a motivé la réduction du loyer comme suit :

« Considérant qu'il résulte de la requête que le propriétaire fut informé par courrier recommandé daté du 18 avril 2013 de la volonté du locataire de voir réduire le montant du loyer (...) »

Considérant l'absence de preuves quant au capital investi depuis l'acquisition;

Considérant les faits mentionnés par le locataire sont justifiés par les éléments du dossier et notamment l'absence d'eau et de gaz depuis au moins une année »

Il est acquis en cause qu' s'acquitte d'un loyer mensuel du 150 € depuis le mois de juin 2014.

Il résulte de tous les éléments de la cause que a saisi la commission des loyers en réduction du loyer en raison des troubles que le propriétaire-bailleur, respectivement les tiers dont il répond, aurait apporté depuis le mois d'avril 2013 à la jouissance paisible du locataire des lieux.

Il se dégage du procès-verbal du 21 mai 2014 que la commission des loyers a fait droit à la demande en réduction du loyer à 150 € en justifiant sa décision précisément par le motif avancé par le locataire d'une « absence d'eau et de gaz depuis au moins une année ».

Or, la commission des loyers n'est pas compétente pour statuer sur une demande en réduction du loyer dont le soubassement constitue la réparation du dommage causé au locataire par les troubles apportés à sa jouissance paisible par le propriétaire-bailleur. (cf., en ce sens, Justice de paix de Luxembourg, 4 mai 2011, n° 1977/11)

Il s'ensuit que la décision prise par la commission des loyers manque de base légale, et il y a lieu, dès lors, de la réformer.

Il n'y a pas lieu de faire droit à la demande () en
obtention d'une indemnité de procédure, faute par lui d'avoir établi que la condition
d'iniquité posée par l'article 240 du nouveau Code de procédure civile soit remplie dans
son chef.

Eu égard à l'issue du litige, il y a lieu de condamner () aux
frais et dépens de l'instance conformément à l'article 238 du nouveau Code de
procédure civile qui dispose :

« Toute partie qui succombera sera condamnée aux dépens, sauf au tribunal à laisser la
totalité, ou une fraction des dépens à la charge d'une autre partie par décision spéciale
et motivée ».

Par ces motifs

le tribunal de paix d'Esch-sur-Alzette, siégeant sur le fondement de l'article 10 de la loi
modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, statuant
contradictoirement et en premier ressort;

reçoit la demande en la forme;

la dit fondée;

par conséquent, par réformation de la décision de la commission des loyers du 21 mai
2014,

dit que le loyer est rétabli au montant de 350 € 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;

dit non fondée la demande () en obtention d'une
indemnité de procédure;

condamne () aux frais et dépens de l'instance.

*Ainsi fait, jugé et prononcé en audience publique par Marie-Paule Bisdorff, juge de
paix, assistée de la greffière assumée Dominique Scheid, qui ont signé le présent
jugement.*



JUGEMENT EN PAIX
D'ESCH/ALZETTE
Signé pour copie conforme
Avocat
[Signature]

A MONSIEUR OU MADAME LE JUGE DE PAIX DE ET A ESCH/ALZETTE,
SIEGEANT EN MATIERE DE BAIL A LOYER

A l'honneur de vous exposer très respectueusement par l'organe de _____, avocat à la Cour, dont l'étude se trouve à L-_____

Monsieur _____ demeurant à L-_____

Que par la présente, le requérant introduit un recours à l'encontre de la décision rendue par la commission des loyers de la ville de Differdange en date du du 21 mai 2014 (procès verbal de la réunion de la commission du 21/05/2014), joint en annexe au présent recours.

Attendu que lors de l'acquisition par le requérant en date du 12 avril 2013 de la maison sise à L-4670 _____ repris le contrat de bail conclu avec _____

Monsieur _____, demeurant à _____ sans état,

que le locataire occupe les lieux depuis 2001, sans préjudice quant à l'indication d'une date plus exacte,

que la maison nécessitait des rénovations urgentes et de grande ampleur,

que l'entreprise DA Constructions SARL qui est intervenue a confirmé de la nécessité et de l'urgence des travaux ainsi que de l'irréparabilité de la conduite d'eau rompue,

que ces travaux ont duré quelques jours,

que dans ces conditions, le locataire est d'une particulière mauvaise foi en saisissant la commission des loyers.

que c'est donc a tort que la commission a fait droit à la demande de réduction de loyer et ce à plusieurs titre:

Sur la forme.

Attendu que le requérant n'a pu valablement prendre position lors de la réunion du 21 mai 2014.

que par la voie De son mandataire, un courrier a été adressé en date du 21 mai 2014 à l'administration communale de differdange afin de solliciter une nouvelle date de réunion en raison d'un empêchement à être présent au débat.

que l'administration a reçu en temps utile, la demande de nouvelle convocation.

que néanmoins, l'administration a passé outre cette demande et a ainsi statué sur les seules allégations du locataire.

qu'il y a partant lieu de rétablir la vérité et réformer la décision de la commission des loyers.

Sur le fond.

Attendu que c'est à tort que la commission a fait droit à la demande de réduction de loyer présentée par le locataire en date du 21 mai 2014 alors que ce dernier a présenté de toute évidence une version erronée de la réalité.

qu'il a sollicité auprès de la commission la réduction du montant de loyer au motif que le propriétaire aurait coupé volontairement l'eau de son appartement,

que cette version est formellement contesté et les propos mensongers du locataire sont contredits par les éléments même du dossier, notamment par l'attestation de l'entreprise DA constructions SARL qui a confirmé de la nécessité et de l'urgence des travaux ainsi que de l'irréparabilité de la conduite d'eau rompue,

que la réalité est la suivante:

Lors des travaux en cours dans l'immeuble sis "rue Woivre", une conduite d'eau extrêmement vétuste et qui reliait les deux immeubles a cassé.

que le propriétaire n'a donc jamais fait couper l'eau de l'appartement de son locataire mais il s'agit d'un cas de force majeure.

d'ailleurs, seul l'appartement de Monsieur [redacted] été concerné par l'incident.

par ailleurs, conformément au courrier du 21 mai 2013 adressé par le propriétaire au locataire, ce dernier a été informé de la grande vétusté des tuyaux et que ces derniers devaient être intégralement changés,

que ce même courrier informait le locataire des travaux annoncés,

Attendu, par ailleurs, que le locataire a menti à la commission en prétendant que la coupure d'eau et de gaz durait depuis au moins une année (page 2 du procès verbal de la commission)

qu'on est loin d'être dans le cadre d'une année mais au contraire seulement de quelques jours, précisément 5 jours selon les termes mêmes d'un courrier officiel du mandataire du locataire daté du 23 juillet 2013.

que le propriétaire conteste formellement la coupure de gaz,

qu'il ressort des pièces du dossier que seule une coupure d'eau a eu lieu durant quelques jours pour les raisons indépendantes de la volonté du propriétaire,

qu'il y a lieu de mettre en exergue que le locataire a été prévenu depuis des mois qu'il devait quitter les lieux en raison de l'urgence des travaux à accomplir dans l'immeuble.

que le locataire n'ignorait pas que la maison nécessitait des rénovations urgentes et de grande ampleur,

que le propriétaire a informé tous les locataires et résilié leurs contrats de bails respectifs conformément à la loi du 21 septembre 2006 en leur accordant un délais de préavis de 3 mois,

que tous les locataires et notamment Monsieur [redacted] ont pu constater par eux mêmes le caractère nécessaire des travaux,

qu'en ce sens, le locataire est fautif à s'obstiner à rester dans les lieux,

que dans ces conditions, il ne peut être raisonnablement soutenu qu'une baisse de son loyer s'impose en raison des défaillances du propriétaire.

qu'il y a partant lieu de réformer la décision entreprise en ce qu'elle a estimé opportun de réduire le loyer du locataire de 350 euros à 150 euros hors charges à partir du 01 juin 2014.

S'agissant du capital investi depuis l'acquisition;

Attendu qu'à cet égard il y a lieu de mettre en exergue ce qui suit:

L'acte notarié de Maître [redacted] du 12 avril 2013 renseigne à suffisance de droit l'acquisition de deux maisons formant le coin [redacted] pour le montant de [redacted] euros hors frais de notaire (7,2%).

que le Rez de chaussée sur ces deux immeubles abrite une Boulangerie pâtisserie et peut être évalué à 550 000 euros,

que les deux maisons d'habitations composées chacune de 3 appartements peuvent être évaluées à 1. 150.000 euros, soit 575 000 euros chacune,

que le locataire occupe [redacted] un appartement d'une surface de +/- de 70 m2,

que pour déterminer la valeur de l'appartement, il y a lieu de procéder à la division du montant de 575 000 euros par les trois unités de l'habitation, ce qui nous amène au montant de 190 000 euros par unité.

que le pourcentage fixé est de 5%, de sorte que le loyer de base s'élève à 5% de 190 000 euros, à savoir 9500 euros par an et donc 792 euros par mois,

que le loyer devrait donc être d'un montant quasiment égal à 800 euros au lieu des 350 euros payés par le locataire.

Que dans ces conditions, il ne peut être raisonnablement soutenu, qu'une baisse de son loyer s'imposerait en raison des défaillances du propriétaire.

A CES CAUSES

vu l'article 9 et suivants de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, vu les pièces,

l'exposant conclut à ce qu'il Vous plaise, Madame ou Monsieur le Juge de Paix, de convoquer les parties devant Vous;

recevoir le présent recours en la forme,

au fond le dire fondé et justifié,

partant réformer la décision rendu en date du 21 mai 2014 par la commission des loyers,

débouter le locataire de sa demande tendant à voir réduire le montant du loyer,

condamner le locataire à une indemnité de procédure de 500 euros sur base de l'article 240 du ncp,

ordonner l'exécution provisoire de la décision à intervenir, nonobstant appel ou opposition, sans caution,

donner acte à la partie requérante qu'elle verse à l'appui de sa de son recours les pièces suivantes:

-Procès verbal de la réunion de la commission des loyer du 21 mai 2014

-Lettre de résiliation du contrat de bail du 21 mai 2013

-Devis

-Lettre de D.A. Constructions, OGBL et INTEGRAL Sàrl

-Photographies

-Lettre de Monsieur [redacted] du 18 avril 2013

-Contrat de vente du 12 avril et courrier des anciens propriétaires

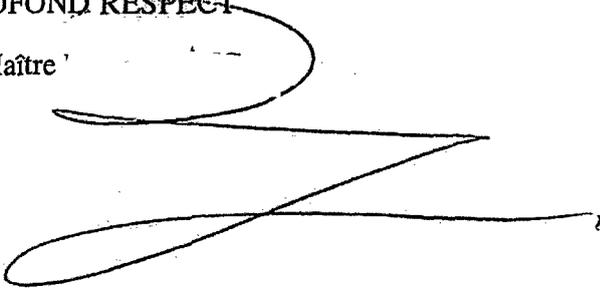
-Projet de contrat de bail à l'intention de M. [REDACTED]
-Courrier officiel de Me [REDACTED] du 23/07/2013
-Courrier officiel de Me [REDACTED] du 30 juillet 2013
-Jugement justice de Paix Esch-sur-Alzette du 6/6/2014
réserver au requérant tous autres droits, dus, moyens et actions,

condamner la partie requise à tous les frais et dépens de l'instance.

Luxembourg, le 18.6.2014

PROFOND RESPECT

s. Maître [REDACTED]



02



Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 18 février 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 novembre 2012
2. Désignation d'un nouveau vice-président
3. Présentation des analyses de l'Observatoire de l'Habitat concernant l'existence éventuelle d'une bulle immobilière au Luxembourg suivie d'un échange de vues
4. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateur (2011-2012)
- Elaboration d'une prise de position
5. 6280 Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (Auteur: M. Ben Fayot)
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat et de la prise de position du Gouvernement

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Félix Eischen, M. Jacques-Yves Henckes, M. Henri Kox, M. Marc Lies, M. Paul-Henri Meyers, M. Ben Scheuer, M. Roland Schreiner

M. Ben Fayot, auteur de la proposition de loi 6280

M. Marco Schank, Ministre du Logement

M. Romain Alff, M. Jérôme Krier, du Ministère du Logement

M. Julien Licheron, du Centre de recherche public CEPS/INSTEAD

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 novembre 2012**

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

2. Désignation d'un nouveau vice-président

La proposition du groupe politique LSAP de désigner Monsieur Ben Scheuer comme vice-président est approuvée. Il reprend cette fonction de Madame Vera Spautz, remplacée dans la présente commission par Monsieur Roland Schreiner.

3. Présentation des analyses de l'Observatoire de l'Habitat concernant l'existence éventuelle d'une bulle immobilière au Luxembourg suivie d'un échange de vues

Monsieur le Président rappelle que la Commission du Logement a, lors de sa réunion du 15 février 2012, mandaté l'Observatoire de l'Habitat à analyser le marché de l'immobilier sur l'existence éventuelle d'une bulle immobilière et accorde la parole au représentant de l'Observatoire.

Pour cet exposé, il est renvoyé aux fiches d'une présentation *PowerPoint* jointe en annexe au présent procès-verbal.

L'étude présentée, en se limitant aux données de la période entre 1974 et 2011, ne saurait pas détecter si cette période dans son ensemble se caractérise ou non par l'existence d'une seule grande bulle immobilière. Cette hypothèse semble toutefois invraisemblable, compte tenu de la profonde reconversion et des importants changements économiques que le Luxembourg a connu durant cette période.

En résumé, le modèle d'équilibre employé permet de conclure qu'actuellement le marché immobilier du Luxembourg ne se caractérise pas par l'existence d'une bulle immobilière. Durant la période analysée (1974 – 2011), seulement deux phases d'une faible surévaluation ont pu être constatées (1986 à 1992 et 2004 à 2008) avec un écart maximal de 14% par rapport à la valeur d'équilibre.

Comparée aux pays voisins, qui ont également connus entre 2004 et 2007 une phase de surévaluation de leurs marchés immobiliers, la dernière phase de surévaluation au Luxembourg a été nettement moins prononcée. Le seul pays de l'Union européenne auquel le cas du Luxembourg peut être rapproché est celui de l'Allemagne.

Les prix au marché immobilier du Luxembourg sont plus ou moins en ligne avec les valeurs d'équilibre de long terme de ce marché avec son offre relativement limitée et une demande tirée vers le haut en raison de la croissance économique et démographique du Luxembourg et, à ce stade, un taux d'intérêt très bas.

Le problème qui se pose actuellement sur ce marché est plutôt celui de l'insuffisance d'une offre de logement financièrement abordable pour une large frange de la population qui a du mal à accéder à la propriété immobilière.

Débat :

Les questions et interventions des parlementaires permettent de préciser les points qui suivent :

- **Dissociation de l'évolution du prix des terrains de celle des immeubles.** Il est précisé que l'établissement d'une telle série statistique tant soit peu sérieuse, permettant de distinguer entre l'évolution du prix des terrains et celui des bâtiments, n'est possible qu'à partir de l'année 2007, c'est-à-dire depuis l'introduction de la publicité foncière. Cette courte période ne permet toutefois pas de tirer des enseignements fiables d'une telle analyse. Pour la période antérieure à 2007, il faudrait baser une telle étude sur des données fournies par l'Administration des Contributions directes.

A part cette difficulté liée au manque de données, semblable également dans d'autres pays européens, il existe une raison méthodologique à ne pas intégrer une variable « prix des terrains » dans le présent modèle. Le prix du foncier fait partie intégrante du prix de vente des immeubles et le prix des terrains est déterminé par les mêmes fondamentaux économiques. Distinguer un facteur « terrain » reviendrait à étudier la même chose par la même chose, approche non scientifique.

Des intervenants tiennent cependant à souligner que tout porte à croire que le prix des bâtiments ou de la construction immobilière au Luxembourg n'évolue qu'en fonction de l'inflation, tandis que la majeure partie de l'envol du prix de l'immobilier est due au renchérissement des terrains disponibles. Ces intervenants jugent utile pour les décideurs politiques de pouvoir disposer d'une étude sur ce phénomène, même si cette variable n'est pas d'un intérêt direct pour ce qui est de la question de l'existence ou non d'une bulle immobilière au Luxembourg.

- **Base des données.** L'analyse des prix s'est basée sur un fichier construit par la Banque centrale du Luxembourg (BCL) et la Banque des Règlements internationaux (BIS - *Bank for International Settlements*) qui, à son tour, se base sur le fichier des mutations immobilières constitué par l'Administration des Contributions directes pour une fin toute autre (taxation foncière) que celle d'une étude statistique du marché immobilier. Le mérite de ce fichier administratif est qu'il existe depuis longue date. Compte tenu de cette longue période, il est admis que les erreurs de mesure se compensent dans le temps. En plus, ces données ont été employées sur une base annuelle. Un fichier plus approprié et plus fiable, celui de la publicité foncière sur base des actes notariés, n'existe par contre que depuis l'année 2007.
- **Création de logements à prix abordables.** Même si le constat d'une évolution des prix immobiliers en phase avec les fondamentaux de l'économie luxembourgeoise est rassurant, la nécessité d'agir dans le secteur des logements à bon marché reste entière, selon Monsieur le Ministre du Logement. L'orateur tient à rappeler qu'au sein de l'Europe la situation du Luxembourg est exceptionnelle avec une croissance, depuis des années, de sa population de 2% par an en moyenne.

Cette situation explique une série de mesures projetées comme la « subvention loyer »¹ et l'activité accrue de l'Etat et des communes en tant que promoteur public. Monsieur le Ministre tient à remercier les communes qui sont conscientes de leur rôle dans ce domaine et renvoie aux réalisations dans le cadre du « pacte logement ». Sur ce plan, toutefois, des efforts supplémentaires sont à réaliser et seront favorisés par la nouvelle procédure concernant les plans d'occupation des sols (POS) prévue dans le projet de loi n°6124 portant modification de la législation sur l'aménagement du territoire et sur l'aménagement communal et le développement urbain, dont-il espère qu'il saura être porté au vote de la Chambre des Députés peu avant ou après les vacances de pâques. Une fois adoptée, cette loi permettra d'accélérer la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels en gestation dont notamment celui du « logement ». La nouvelle procédure du POS, possible d'être accomplie endéans six mois, permettra de créer des logements abordables dans une bien plus grande ampleur.

¹ Projet de loi n°6542 déposé le 12 février 2013

La nécessité d'agir davantage dans le secteur des logements sociaux est appuyée et soulignée par plusieurs intervenants. Il est rappelé que des analyses du marché simplistes se limitant à établir des moyennes statistiques risquent d'occulter certaines réalités, comme le fait que la grande majorité d'une population puisse quand même se situer en-dessous de la moyenne.

- **Taux d'effort.** Monsieur le Ministre donne à considérer que dans les comparaisons entre pays européens à ce sujet, un ménage au Luxembourg ne dépense que 4,2% de son revenu net disponible pour son logement. En Allemagne ce rapport est quatre fois plus élevé. Cette valeur avantageuse résulte du fait qu'au Luxembourg quelque 70% de la population est propriétaire de son habitat. Dans ce contexte, l'accession à la propriété est difficile pour les couches de la population à bas ou à moyen revenu. Le coût élevé du logement au Luxembourg s'explique également par cette particularité luxembourgeoise de vivre et vouloir vivre sur de grandes surfaces. L'orateur donne à considérer qu'un logement de qualité ne se définit pas en termes de surface habitable par mètre carré. Un changement de mentalité sur ce plan est nécessaire et souhaitable. Compte tenu de l'augmentation de la population, une façon de construire plus compacte et partant un changement du mode de vie luxembourgeois habituel s'impose.
- **Risques et facteurs sous-estimés.** Un député met en garde de vouloir considérer comme une loi naturelle que le prix de l'immobilier au Luxembourg ne pourrait connaître qu'une seule direction, vers le haut. Une récession prolongée, voire un changement structurel frappant un secteur important de l'économie luxembourgeoise, pourrait bel et bien marquer l'arrêt de la tendance actuelle ou amorcer son revirement. Le même intervenant s'interroge sur l'impact de facteurs politiques externes sur le marché immobilier luxembourgeois, comme la fuite actuelle de Français fortunés devant la pression fiscale croissante dans leur pays.

L'intervenant donne à considérer que l'analyse présentée ne porte que sur le passé (1974 – 2011) et reste donc muette sur la situation actuelle, voire sur une éventuelle bulle ou phase spéculative qui commence à se former.

Le représentant de l'Observatoire de l'Habitat concède qu'il serait utile de disposer d'un modèle d'analyse permettant de détecter au préalable la formation d'une bulle immobilière. Ainsi, il collabore actuellement avec des collègues scientifiques allemands afin de développer un tel instrument d'analyse pour le Luxembourg. Ce modèle constituera le prolongement du modèle dont il vient de présenter les résultats et devrait permettre d'énoncer, sur un horizon de deux ans, en fonction de certaines hypothèses d'évolution économique et démographique, la probabilité d'une bulle immobilière qui risque d'éclater dans les deux à trois ans.

- **Demande potentielle.** Des intervenants s'interrogent sur la demande immobilière potentielle au Luxembourg émanant, soit de jeunes résidents qui, faute de moyens financiers, vivent encore sous le toit parental, soit de frontaliers qui souhaiteraient s'installer plus proche de leur lieu de travail. Le représentant de l'Observatoire de l'Habitat rappelle que l'étude présentée est une étude macro-économique et le prix est la résultante de l'offre et de la demande sur un marché déterminé. Déterminer la demande implicite est un exercice compliqué et pas forcément instructif. Monsieur le Ministre renvoie à une étude réalisée par le Centre de recherche public CEPS/INSTEAD concernant les mouvements migratoires transfrontaliers durant la période de 2005 à 2008.

4. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateur (2011-2012)

- Elaboration d'une prise de position

En raison de l'heure avancée, ce point est reporté à la prochaine réunion.

5. 6280 Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (Auteur: M. Ben Fayot)

L'auteur de la proposition de loi est invité à rappeler l'intention de son texte. Celui-ci, exemples à l'appui, illustre une tendance à la désaffectation d'immeubles d'habitation au profit de locaux de bureaux, qui, depuis des années, transforme progressivement les villes du pays. Son initiative vise à freiner le dépeuplement des quartiers centraux des villes.

A cette fin, deux modifications de l'article 27 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation sont proposées.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat et de la prise de position du Gouvernement

L'auteur de la proposition de loi signale que le Conseil d'Etat partage l'objectif de sa proposition, mais considère « que la loi sur le bail à usage d'habitation n'est pas la place adéquate pour résoudre ce problème » et recommande de préciser la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain à ce sujet.

L'orateur résume la prise de position écrite du Gouvernement qui partage également la préoccupation dont témoigne sa proposition de loi et « se prononce en faveur d'une modification légale prochaine des deux législations susmentionnées, et surtout de celle relative au bail à usage d'habitation ».

L'orateur remarque que cette prise de position appelle toutefois trois questions : Qu'advient-il, suivant la solution proposée en alternative par l'exécutif, des dispositions regroupées dans l'article 27 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation ?

Cet article de la loi modifiée précitée est, en effet, bien plus précis que l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal tel qu'il a été introduit en 2011, où le « changement du mode d'affectation » ne figure que dans une énumération sous la rubrique de « Autorisations de construire ». Est-ce que le Gouvernement entend préciser la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur ce point ?

Vouloir maintenir une exception pour les services publics à l'autorisation du bourgmestre est-ce vraiment justifiable ?

Débat :

De manière générale, les intervenants saluent l'initiative prise par l'auteur de la proposition de loi.

Des députés-maires ajoutent que la problématique exposée est loin de ne concerner que les plus grandes villes du pays, Luxembourg et Esch-sur-Alzette, mais qu'elle touche également des villes de moindre taille et notamment les communes de la périphérie de la Ville de Luxembourg. Ces derniers temps, une bonne part des demandes de changement d'affectation d'immeubles résidentiels visaient leur transformation en crèches.

Un membre de la commission tient à souligner qu'il considère l'exception légale au profit de l'Etat en ce qui concerne l'autorisation à quérir du bourgmestre pour un changement d'affectation comme contraire au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Les raisons avancées par le Gouvernement pour justifier cet avantage pourraient être invoquées au même titre par des entreprises et des professions libérales. Ces secteurs sont confrontés à la même pénurie d'immeubles à usage professionnel, commercial ou artisanal dans des communes autres que Luxembourg ou Esch-sur-Alzette.

L'Etat devrait, au contraire, montrer l'exemple et demander une autorisation en bonne et due forme auprès des autorités communales. L'intervenant signale que cette disposition date d'une époque où le contrôle de la constitutionnalité des dispositions légales n'existait point. La Cour constitutionnelle n'a été créée qu'en 1997.

L'intervenant donne à considérer que le changement d'affectation peut également jouer dans le sens inverse.

Un député précise qu'il ne s'agit pas seulement de l'Etat dont des services occupent des immeubles à l'origine résidentiels, mais également des communes. L'intervenant cite des exemples de la Ville de Luxembourg. Les autorités publiques devraient montrer l'exemple. Néanmoins, les modifications légales à venir ne devraient pas exclure une certaine flexibilité. Ainsi, la transformation de logements en espaces professionnels peut s'avérer utile, si ces logements ne sont plus que difficilement à louer ou à vendre à leur fin initiale, lorsqu'ils ne rencontrent plus les exigences portées à un logement sain et tranquille. L'orateur donne des exemples de détérioration de la qualité de vie dans des appartements rez-de-chaussée situés le long de routes ayant connu un accroissement progressif massif de la circulation.

Compte tenu de la prise de position du Gouvernement quant au fond positive, plusieurs intervenants remarquent qu'il est désormais à l'exécutif de s'attaquer au problème exposé et de proposer dans un délai raisonnable un dispositif qui satisfait aux exigences juridiques du Conseil d'Etat.

Monsieur le Ministre rappelle que dans sa prise de position, le Gouvernement s'est prononcé en faveur d'une modification prochaine, non seulement de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, mais également de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il s'agit surtout d'aligner l'article 27 de la modifiée du 21 septembre 2006 avec la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain et avec la loi communale, mais la problématique exposée ne se laisse pas résoudre par une seule modification au niveau de la législation spéciale sur le bail à loyer.

Concernant l'exception légale en faveur de l'Etat, Monsieur le Ministre rappelle qu'il est pratiquement impossible d'installer des services publics dans des communes rurales sans avoir recours à des immeubles initialement résidentiels. Dans les communes urbaines, ce problème ne se pose plus. Ainsi, il peut s'imaginer de modifier la législation également sur ce point.

Monsieur le Ministre propose de revenir en commission avec un projet de texte répondant aux préoccupations à l'origine de la proposition de loi sous objet.

Le représentant du groupe *déi gréng* tient à ajouter que de manière générale, d'un point de vue d'aménagement urbain, une mixité équilibrée entre « vivre » et « travailler » est souhaitable, de sorte qu'il salue l'annonce de Monsieur le Ministre de vouloir clarifier le cadre légal dans le sens de l'auteur de la proposition de loi. Il recommande d'asseoir la réponse légale à présenter sur un examen en profondeur de la problématique exposée, de sorte

qu'elle apporte une solution d'ensemble. Une autre lacune dans le système actuel serait ainsi celle du contrôle à exercer par l'administration communale et surtout celle d'un régime répressif efficace lors de changements non demandés ou non autorisés de l'affectation d'immeubles, soit en espaces professionnels, soit en logements d'une qualité parfois exécrable.

Monsieur le Président renvoie au projet de loi n°6330 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de (...) qui devrait permettre de doter les communes du cadre légal nécessaire permettant de répondre aux déficiences évoquées en matière de contrôle et de sanctions en matière de politique de logement. Les services communaux devraient être mis en mesure d'exercer, en coopération avec la Police grand-ducale des contrôles sur le terrain en ce qui concerne, non seulement l'affectation réelle des immeubles, mais également en ce qui concerne la salubrité et la sécurité de certains immeubles. L'orateur rappelle brièvement la problématique concernant les « chambres à café ».

L'auteur de la proposition de loi remercie l'assistance de l'écho positif qu'elle accorde à sa proposition de loi. Il précise qu'il est également d'avis qu'un contrôle efficace de l'affectation effective des immeubles est nécessaire, puisque dans la pratique, malgré l'ampleur du phénomène, les autorités communales ont été saisies de peu de demandes de changement d'affectation. Aujourd'hui, compte tenu de la progression massive qu'a connu l'offre sur le marché de l'immobilier professionnel ces dernières années, il n'existe plus aucune raison de tolérer les pratiques qu'il vient de décrire.

L'orateur se dit prêt à accorder au Gouvernement un délai « de trois à quatre mois » pour élaborer un projet de texte.

Conclusion:

La Commission du Logement se rallie à la position de l'auteur de la proposition et s'attend à être saisie d'un texte gouvernemental réglant la problématique dans le sens discuté.

* * *

La prochaine réunion est fixée au mardi 26 février 2013 à 14 heures.

Luxembourg, le 15 avril 2013

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Marc Lies

Annexe :

Présentation Powerpoint « Une bulle immobilière au Luxembourg ? / Prix de l'immobilier résidentiel et fondamentaux économiques (1974-2011) », 22pp.

UNE BULLE IMMOBILIÈRE AU LUXEMBOURG ?

--

PRIX DE L'IMMOBILIER RÉSIDENTIEL ET FONDAMENTAUX ÉCONOMIQUES
(1974-2011)

JULIEN LICHERON

Commission Parlementaire du Logement
Lundi 18 Février 2013

PLAN DE LA PRÉSENTATION

1. Définition d'une bulle immobilière
2. Données utilisées et statistiques descriptives
3. Méthodologie économétrique
4. Principaux résultats
5. Conclusion

1. DÉFINITION D'UNE BULLE IMMOBILIÈRE



1.1. DÉFINITION D'UNE BULLE SUR LES PRIX DES ACTIFS

Définition d'une bulle par C. Kindleberger :

« A sharp rise in price of an asset or a range of assets in a continuous process, with the initial rise generating expectations of future rises and attracting new buyers – generally speculators interested in profits from trading in the asset rather than its use or earning capacity.

The rise is usually followed by a reversal of expectations and a sharp decline in price often resulting in financial crisis. »

Kindleberger, C. P. (1987), "Bubbles", in *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (eds.), MacMillan, London.

Définition plus « opérationnelle » :

Une déviation du prix d'un actif par rapport à une valeur d'équilibre qui dépend des **fondamentaux** de l'économie (jouant sur l'offre et la demande de cet actif).

Il peut s'agir de tout type d'actif financier (action, devise, etc.).

Cf. Smith & Smith (2006).

1.2. APPLICATION AU CAS DE L'IMMOBILIER RÉSIDENTIEL

Importance d'analyser l'existence d'une bulle dans le cas du marché immobilier résidentiel :

- Le logement est un bien dual : l'acquisition d'un logement est à la fois un investissement financier (un actif) et un bien durable
- Rôle crucial du marché immobilier résidentiel dans le cycle économique : deux des trois dernières récessions américaines ont été précédées d'une baisse des prix réels des logements, et l'investissement résidentiel a baissé avant la plupart des récessions depuis 1970. Cf. Grossmann-Wirth, Rivaux et Sorbe (2010).

Comment interpréter la hausse des prix de l'immobilier résidentiel au Luxembourg ?

- Est-elle le résultat d'un fonctionnement « normal » du marché, en présence d'une offre limitée et d'une demande forte en logements ?...
- ... ou provient-elle de comportements spéculatifs qui conduisent à une déconnexion entre les prix de l'immobilier et les « fondamentaux » de l'économie (du fait des anticipations des acteurs) ?

1.3. PRIX DE L'IMMOBILIER ET FONDAMENTAUX DE L'ÉCONOMIE

Comment définir les « fondamentaux de l'économie » qui jouent sur la valeur d'équilibre des prix des logements :

Certains « fondamentaux » agissent sur la demande de logements :

- taux de croissance des revenus des ménages ;
- taux de croissance démographique ;
- niveau des taux d'intérêt ;
- conditions de crédit, etc.

D'autres « fondamentaux » concernent l'offre de logements :

- évolution du stock de logements ;
- évolution des coûts de la construction, etc.

Cf. Himmelberg, Mayer & Sinai (2005) ; Hott & Monnin (2008).

2. DONNÉES UTILISÉES ET STATISTIQUES DESCRIPTIVES



2.1. PRIX DES LOGEMENTS

Données de prix de l'immobilier :

Indices de prix de l'immobilier résidentiel (tous types de logement) diffusés par la Banque des Règlements Internationaux (BRI)

= séries calculées par la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) à partir de fichiers fournis par le STATEC et l'Administration des Contributions Directes.

→ Données annuelles disponibles depuis 1974 et jusqu'en 2010.

Données complétées et prolongées par 1 source de données complémentaires : Indice des prix enregistrés des appartements (anciens et neufs)

Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat, 2007-2012

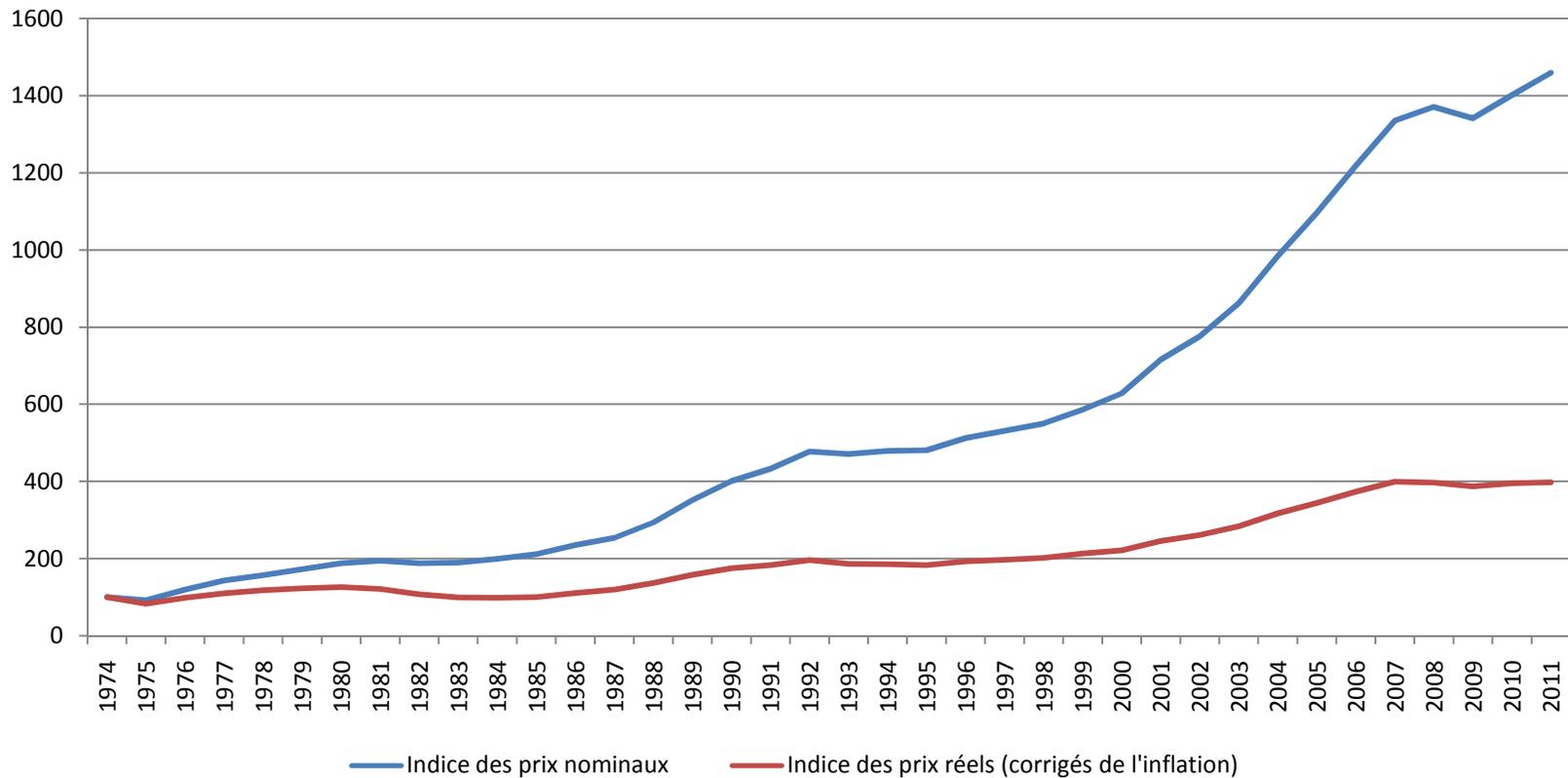
Calculs des prix réels de l'immobilier résidentiel :

Déflation à partir d'une série d'Indice des Prix à la Consommation National

(source : *OECD Main Economic Indicators*) – 1974-2012

2.1. PRIX DES LOGEMENTS

Prix nominaux et prix réels de l'immobilier résidentiel – 1974-2011



Sources : Bank for International Settlements (BIS) ; OECD Main Economic Indicators ; Ministère du Logement-Observatoire de l'Habitat ; calculs de l'auteur.

Note : base 100 en 1974

2.2. FONDAMENTAUX DE L'ÉCONOMIE

Côté Demande :

- | | | |
|----|-------------------------------------|---|
| 1. | Revenu disponible réel par individu | Source : <i>OECD Main Economic Indicators</i> |
| 2. | Taux de croissance de la population | Source : <i>OECD Main Economic Indicators</i> |
| 3. | Taux des crédits hypothécaires | Source : <i>Banque Centrale du Luxembourg</i> |

Côté Offre:

- | | | |
|----|---|---|
| 4. | <p>Stock de logements</p> <p>Calculé à partir de la formule suivante : $S_t = (1 - \delta) * S_{t-1} + New_t$</p> <p>avec S_t le stock de logements en t, δ le taux de dépréciation du stock de logements (supposé constant) et New_t le nombre de nouveaux logements construits.</p> <p>Source : <i>Données des Recensements de la Population + Statistique des Bâtiments achevés du STATEC</i></p> | |
| 5. | Coûts de la construction | Source : <i>Indice du coût de la construction du STATEC</i> |

3. MÉTHODOLOGIE ÉCONOMÉTRIQUE



3. MÉTHODOLOGIE ÉCONOMÉTRIQUE

Modèle à correction d'erreur :

1. Modélisation de l'équilibre de long terme des prix de l'immobilier à partir des fondamentaux
2. Modélisation de la dynamique de court terme et de l'existence d'une « force de rappel » en cas de déviation des prix de l'immobilier par rapport à leur valeur d'équilibre

Méthode d'estimation :

Modèle à correction d'erreur estimé en deux étapes par estimateur des Doubles Moindres Carrés (DMC), pour la période 1974-2011

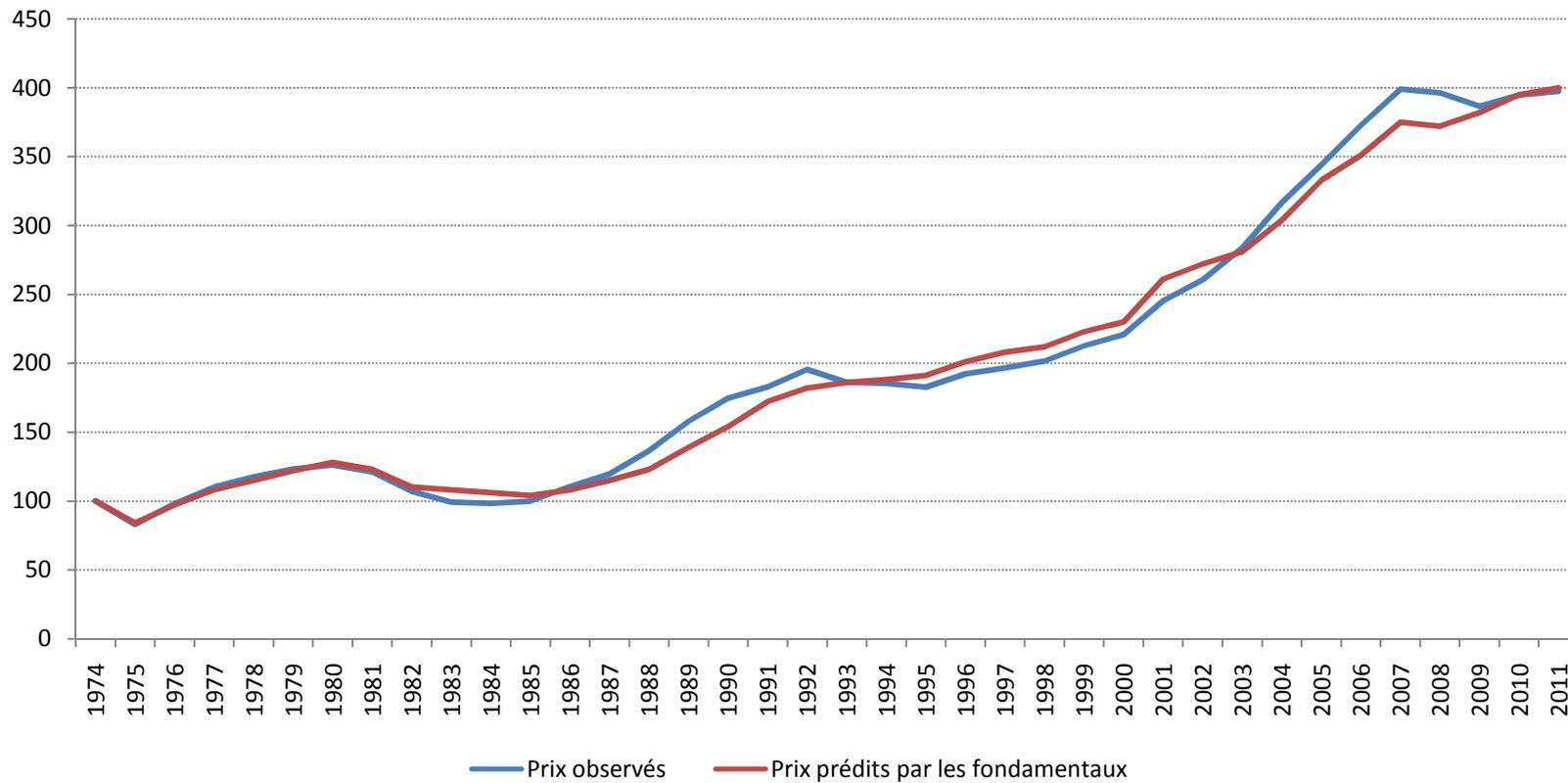
Cf. Grossmann-Wirth, Rivaux et Sorbe (2010).

4. PRINCIPAUX RÉSULTATS



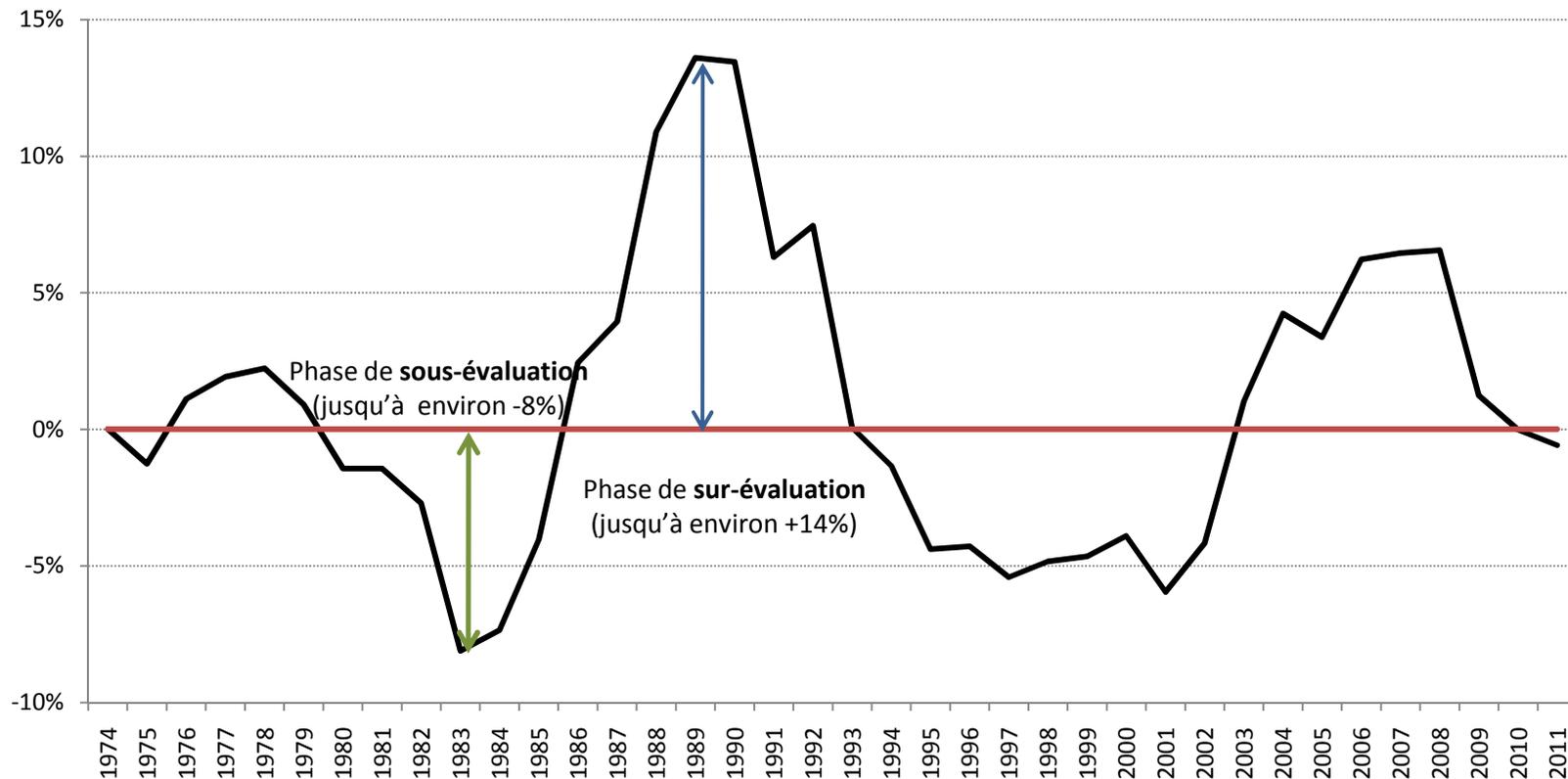
4. PRINCIPAUX RÉSULTATS

Evolution des prix observés et des prix prédits par le modèle avec fondamentaux de l'économie – 1974-2011



4. PRINCIPAUX RÉSULTATS

Déviations des prix observés par rapport aux prix issus du modèle avec fondamentaux de l'économie – 1974-2011



4. PRINCIPAUX RÉSULTATS

De faibles déviations par rapport aux prix d'équilibre théoriques issus du modèle avec fondamentaux de l'économie :

- Détection de 2 phases de surévaluation : 1986-1992 et 2004-2008...
- ... mais avec des déviations d'ampleur limitée : maximum 14% en 1989, puis environ 6% entre 2006 et 2008
- Un retour rapide aux prix d'équilibre théoriques en 2008-2009

Des résultats comparables à ceux obtenus par la Banque Centrale du Luxembourg :

- Blot (2006) ;
- Banque Centrale du Luxembourg (2011).

4. PRINCIPAUX RÉSULTATS

Différence majeure par rapport à certains pays européens:

- Phase de surévaluation très forte entre 2004 et 2007 dans de nombreux pays de l'UE (Espagne, Irlande, France, Royaume-Uni, etc.) : jusqu'à +30% !

Cf. Gerdesmeier, Lenarcic & Roffia (2012) pour la zone euro ; Stevenson (2008) pour l'Irlande.

- Les prix semblent également en ligne avec les fondamentaux en Allemagne

Cf. Dreger & Kholodilin (2012).

CONCLUSION



CONCLUSION

Pas d'éléments empiriques qui accréditent l'existence d'une bulle immobilière au Luxembourg :

- Pas de détection de comportements spéculatifs qui viendraient bouleverser le jeu de l'offre et de la demande au Luxembourg.
- Les prix de l'immobilier résidentiel élevés semblent avant tout provenir d'une forte demande de logements (du fait du dynamisme économique puis de la croissance démographique) ainsi que d'une offre limitée.

Le concept de « bulle immobilière » ne semble pas vraiment adapté au contexte luxembourgeois :

- Plutôt un problème d'« insuffisance de logements financièrement abordables » ?

MERCI POUR VOTRE ATTENTION

Julien LICHERON
CEPS/INSTEAD
julien.licheron@ceps.lu

BIBLIOGRAPHIE



BIBLIOGRAPHIE

Banque Centrale du Luxembourg (2011) : "Les prix de l'immobilier résidentiel au Luxembourg sont-ils surévalués ? », Encadré 1.1. dans le *Bulletin BCL 2011-3*, pp. 37-44.

Blot C. (2006): "Peut-on parler de bulle sur le marché immobilier au Luxembourg ?", Banque Centrale du Luxembourg, *Working Paper* n° 20 (mai 2006), 32 p.

Grossmann-Wirth V., Rivaud S. & Sorbe S. (2010) : « Comprendre la formation de la bulle immobilière américaine et son éclatement", *Economie et Statistique*, vol. 438-440, pp. 151-171.

Himmelberg C., Mayer C. & Sinai T. (2005) : "Assessing high house prices: Bubbles, fundamentals and misperceptions", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n° 4, pp. 67-92.

Hott C. & Monnin P. (2008) : "Fundamental real estate prices: An empirical estimation with international data", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 36, n° 4, pp. 427-450.

Smith M.H. & Smith G. (2006) : "Bubble, bubble, where's the housing bubble ?", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2006-1, pp. 1-50.

07



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

CG/vg

Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 16 juillet 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Entrevue avec Monsieur le Ministre du Logement au sujet de l'avancement des travaux du Ministère du Logement
2. 6280 Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation
- Discussion
3. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 19 mars, du 21 mai et du 4 juillet 2012

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Félix Eischen, M. Henri Kox, M. Marc Lies, M. Gilles Roth remplaçant Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Vera Spautz
M. Ben Fayot, auteur de la proposition de loi 6280

M. Marco Schank, Ministre du Logement

M. Jérôme Krier, M. Daniel Miltgen, du Ministère du Logement

Mme Caroline Guezennec, Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Jacques-Yves Henckes, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer

*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission

*

1. **Entrevue avec Monsieur le Ministre du Logement au sujet de l'avancement des travaux du Ministère du Logement**

En guise d'introduction, Monsieur le Ministre rappelle que la croissance annuelle de la population du Luxembourg d'environ 2% l'an (1,93% en 2011) constitue un défi de taille pour le Ministère du Logement.

En ce qui concerne le **Pacte Logement**, le Ministre précise qu'entre 2008 et 2011, un montant total de 111,85 millions d'euros a été versé aux communes signataires de la convention Pacte Logement. Le budget prévisionnel de 2012 prévoit une dépense d'environ 41,6 millions d'euros à ce titre.

Quant aux mesures du **Paquet Logement**, le Ministre fournit les informations supplémentaires suivantes par rapport à celles déjà évoquées au cours de la réunion du 21 mai 2012:

- le 15 juin 2012 le Gouvernement en Conseil a adopté un projet de loi relatif à la création d'une Société nationale de développement urbain (SNDU) (de droit privé): une partie du Fonds du logement actuel sera regroupée dans une nouvelle structure, le Fonds du logement national SA (essentiellement en charge de la gestion de son parc locatif), l'autre partie sera intégrée dans la SNDU. Le but de cette société consiste à faire en sorte que la puissance publique dispose d'un outil technique, administratif, financier et commercial pour dynamiser l'offre de logements. Elle sera habilitée à créer des filiales (pour des projets spécifiques) et les communes, instituts financiers et personnes privées pourront en devenir actionnaires. Un premier projet d'envergure à réaliser par la SNDU serait le projet « Nordstad ». La finalisation du projet de loi est en cours ;
- un projet de loi relatif à la mesure introduisant une allocation de loyer, destinée à soutenir temporairement des locataires d'un logement, sera bientôt déposé ;
- la mesure permettant la participation de personnes physiques, désirant devenir propriétaires de leur logement, dans une société coopérative immobilière sera intégrée dans le projet de révision de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- l'introduction de l'éco-prêt à taux zéro pour le financement d'un assainissement énergétique pour les ménages à faible revenu fera l'objet d'un projet de loi spécifique qui devrait bientôt être déposé.

Rappelant le modèle du « Pacte social » proposé par la Chambre immobilière du Luxembourg, ouvrant le domaine du logement social locatif aux promoteurs privés (voir le procès-verbal de la réunion du 15 mars 2012), le Ministre signale que le niveau de loyer visé dans ce pacte est encore de loin supérieur à celui offert par le Fonds du Logement. Malgré cela, la révision de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ouvrira de nouvelles possibilités (sous conditions) aux promoteurs privés dans le domaine du logement social locatif.

Le Ministre signale que par le biais du *Règlement grand-ducal du 28 juin 2012 modifiant et complétant le 9e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat*, 800 logements supplémentaires ont été ajoutés au 9^e programme.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir l'élément suivant :

- En réponse à une question portant sur la motion Nr 4 concernant les logements sociaux en locatif dans chaque Ville et Commune (voir annexe), rejetée au cours de la séance plénière du 11 juillet 2012, Monsieur le Ministre indique, d'une part, que des études à ce sujet sont en cours et, d'autre part, qu'il souhaite attendre de voir si les communes qui se sont engagées à agir dans le secteur des logements sociaux respectent cet engagement, avant d'intervenir par le biais de la législation. Il encourage les communes à jouer elles-mêmes le rôle de promoteur public.

La représentante du groupe LSAP approuve le texte de la motion mis à part sa dernière phrase portant sur d'éventuelles sanctions à infliger aux communes. Elle se demande encore pourquoi l'Etat ne pourrait pas fixer des quotas en matière de logements sociaux en locatif, alors qu'elle semble le pouvoir en matière de demandeurs d'asile à accueillir par chaque commune.

2. 6280 Proposition de loi modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation

M. Ben Fayot présente le contenu de sa proposition de loi qui consiste tout d'abord à clarifier et encadrer plus strictement les dispositions légales de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, destinées à protéger les habitations et à faire en sorte que les habitations qui existent dans les quartiers de la ville servent effectivement à la fin pour laquelle elles ont été créées, et non pas à tirer un maximum de profit par tous les moyens possibles..

Dans son avis du 16 décembre 2012, le Conseil d'Etat déclare partager les préoccupations de l'auteur de la proposition de loi concernant le problème de l'affectation non conforme des immeubles réservés à l'habitation selon les instruments normatifs de l'aménagement communal et est d'avis qu'il faut y trouver une parade efficace. Il persiste cependant à soutenir que la loi sur le bail à usage d'habitation n'est pas la place adéquate pour résoudre ce problème et recommande donc de résoudre le problème soulevé dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain.

Quant à la proposition de M. Fayot de supprimer l'exception accordée par la loi aux bureaux des services publics, le Conseil d'Etat y est, comme dans le passé, favorable.

Monsieur le Ministre déclare que le Gouvernement partage, d'une part, les préoccupations exprimées dans la proposition de loi et, d'autre part, l'avis du Conseil d'Etat. Il ajoute que les modifications entreprises dans le sens de la proposition de loi devront être accompagnées d'une adaptation de la loi communale. Des discussions au sujet de la suppression éventuelle de l'exception accordée par la loi aux bureaux des services publics sont en cours au sein du Gouvernement.

La Commission attend l'avis du Gouvernement.

3. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 19 mars, du 21 mai et du 4 juillet 2012

Les projets de procès-verbal sont adoptés.

Luxembourg, le 8 août 2012

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Marc Lies

Annexe :

Motion Nr 4 « Logements sociaux en locatif dans chaque Ville et Commune »

Dépôt:

Henri Kox

Groupe parlementaire
déli gréng

Débat d'orientation sur la
politique du logement

Luxembourg, le 11 juillet 2012

MOTION Nr 4

Logements sociaux en locatif dans chaque Ville et Commune

La Chambre des Député-e-s,

- considérant les difficultés que connaît un nombre croissant de personnes pour accéder au logement ;
- considérant que pour un nombre croissant de personnes les aides et primes étatiques ne suffisent pas à rendre l'accès à la propriété possible ;
- considérant qu'en dépit des efforts étatiques en matière de création de logements subventionnés de nombreuses personnes ne peuvent pas accéder à la propriété ;
- considérant que l'évolution du prix du locatif reflète l'évolution à la hausse des prix à la construction ;
- considérant que pour ces mêmes personnes et pour ces raisons le locatif reste souvent aussi inaccessible que l'achat d'un immeuble ;
- considérant que les seuls mécanismes du marché, même réglementés par l'intervention publique, ne suffiront pas à assurer l'accès au marché du logement locatif pour les personnes les plus démunies ;
- considérant que les villes et communes ont une responsabilité à assumer en la matière ;

invite le Gouvernement

- à étudier une législation spécifique qui définit la part du parc immobilier qui, à terme et pour chaque ville et commune du pays, devra être en propriété publique et disponible en locatif à des conditions plus favorables que celles du marché ;
- à prévoir que les villes et communes devront veiller à ce que les buts définis soient atteints ;
- à tenir les villes et communes pour responsables au cas où ces buts ne seraient pas atteints.

Adam
C. ADAM

LOSCHÉ
Losche

Henri Kox
député

Mix. B.
FRANÉ

GIRA
GIRA

Baumert R.

V. LOSCHETTER
V. LOSCHETTER