

N° 5216⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

sur le bail à usage d'habitation principale

* * *

SOMMAIRE:

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

*

AVIS DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

(31.10.2003)

REMARQUES PRELIMINAIRES

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

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

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

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

*

COMMENTAIRES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Redéfinition de la notion de logement de luxe

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

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

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

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

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

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

3) Professionnalisation des commissions des loyers

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

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

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

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

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

4) Prorogation légale du bail et procédure de déguerpissement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(26.1.2004)

Monsieur le Ministre,

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

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

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

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

Article 7.–

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

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

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

Article 8.–

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

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

Article 9.–

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

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

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

Articles 27 à 29.–

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

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

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

Article 30.–

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

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

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

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

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

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

Le Secrétaire général,
Jean-Marie HALSDORF

Le Président,
Jean-Pierre KLEIN

*

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

(10.6.2004)

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

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

Le champ d'application

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

Plusieurs remarques nous semblent s'imposer en la matière.

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

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

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

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

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

