

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 bewunbare 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.

