

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.

Veillez 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.