



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

Projet No 32/2015-1

13 mai 2015

Bail à usage d'habitation

Texte du projet

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

Informations techniques :

No du projet :	32/2015
Date d'entrée :	13 mai 2015
Remise de l'avis :	meilleurs délais
Ministère compétent :	Ministère du Logement
Commission :	Commission sociale

.... Procedure consultative

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

Amendements gouvernementaux

1. Texte des amendements et commentaire:

Amendement 1

Un **nouvel article 1^{er}**, libellé comme suit, est ajouté au projet de loi:

« **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:

1° Le 5^e 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 6^e 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 7^e 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».

Commentaire:

Il convient d'adapter les 5^e et 6^e tirets du paragraphe (3) de l'article 1^{er} de la loi de 2006 relatif au champ d'application de la loi.

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

La modification du 6^e tiret a pour objet de rétablir la situation d'avant l'entrée en vigueur de la loi de 2006. Il s'agit de remédier à une insécurité juridique quant à la question de savoir s'il est encore possible d'appliquer la procédure de la simple requête sur papier libre à

déposer au greffe de la justice de paix, telle qu'elle était prévue par l'article 22 de la loi abrogée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer, aux contestations entre parties relatives aux contrats d'accueil ou d'hébergement prévues par la *loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique*. L'article 10, alinéa 2, de la prédite loi du 8 septembre 1998 précise que le chapitre IV - articles 21 à 30 - de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer est applicable pour les 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 1^{er} de cette loi.

Il convient de préciser que l'article 1^{er}, paragraphe (3), 1^{er} 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.

Finalement, il convient également d'insérer un nouveau 7^e tiret au paragraphe (3). En effet, le *projet de loi n°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 3 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 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 cet mécanisme réintégreront 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.

Amendement 2

En raison de l'insertion de d'un nouvel article 1^{er} dans le projet de loi par l'amendement précédent, les articles 1^{er} et 2 du projet de loi deviendront les **articles 2 et 3**.

2. Texte du projet de loi amendé:

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant le Code civil

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:

1° Le 5^e 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 6^e 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 7^e 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».

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 modifié comme suit:

« 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 devra préciser le volume non-occupé, le nombre de pièces et le montant du loyer.

Les infractions aux dispositions de l'alinéa précédent sont punies d'une amende de 251 à 25.000 euros.».

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.

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.

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

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}.- 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 modifié comme suit:

« 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 devra préciser le volume non-occupé, le nombre de pièces et le montant du loyer.

Les infractions aux dispositions de l'alinéa précédent sont punies d'une amende de 251 à 25.000 euros.».

Art. 2.- 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.

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

PROJET DE LOI n°6610

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

EXPOSE DES MOTIFS et COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le détournement de la destination d'immeubles ou de parties d'immeubles devant servir à l'habitation au profit de locaux de bureaux ou de locaux de commerce est un problème bien connu et réel, surtout dans la capitale et les communes de la périphérie de la Ville de Luxembourg.

Par sa *proposition de loi n°6280 modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation*, l'honorable député Ben Fayot a voulu contribuer à la solution dudit problème en clarifiant et en encadrant plus strictement les dispositions légales destinées à protéger les logements et à faire en sorte que les logements existants dans les villes du pays servent effectivement à la fin pour laquelle ils ont été créés.

En effet, au cours des dernières décennies, beaucoup de propriétaires ont transformé des maisons ou appartements en locaux à usage professionnel dans les agglomérations urbaines, et ceci sans demander une autorisation expresse de la part des autorités communales compétentes telle qu'elle est prescrite par l'article 27 de la loi de 2006 sur le bail à loyer, respectivement en violation des règles édictées par les autorités communales en matière d'aménagement communal.

Dans son avis du 16 décembre 2011 sur ladite proposition de loi, le Conseil d'Etat a partagé 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 a rappelé que « *la loi sur le bail à usage d'habitation n'est pas la place adéquate pour résoudre ce problème* ». Déjà dans son avis du 25 octobre 2005 sur le *projet de loi n°5216 sur le bail à usage d'habitation principale*, le Conseil d'Etat a estimé que les dispositions de l'actuel article 27 (article 28 du projet de loi initial) « *ne trouvent pas vraiment leur place dans la loi et suggère en conséquence de supprimer cet article* ».

Dans sa prise de position transmis le 5 décembre 2012 à la Chambre des Députés (doc. parl. 6280²), le Gouvernement partage les arguments développés par le Conseil d'Etat dans ledit avis du 16 décembre 2011, et ceci 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.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de cette loi du 28 juillet 2011, c'est-à-dire à partir du 1^{er} 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 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.

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 PAG, des 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 jugé opportun de supprimer l'alinéa 1^{er} du paragraphe (1) de l'article 27 de la loi de 2006.

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 été utile pour des communes rurales 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 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 ou d'une maison unifamiliale 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.

Depuis des années, le Gouvernement, et plus particulièrement le ministre ayant les Finances dans ses attributions, fait attention à ne pas prendre en location à des fins de bureau des locaux destinés au logement. Ainsi, sur le territoire de la Ville de Luxembourg, l'Etat ne loue actuellement plus beaucoup de logements convertis en bureaux, et il entend résilier les contrats de bail y relatifs encore existants dans les meilleurs délais possibles, dès qu'il existe une possibilité pour déménager les bureaux des services concernés. Il en sera de même pour les bureaux concernés dans les communes rurales, en collaborant étroitement avec les autorités communales compétentes pour trouver des solutions adéquates afin de

régulariser à court terme la situation des services publics installés encore actuellement dans des locaux à usage d'habitation.

Pour assurer une égalité de tous devant la loi, il convient de ne plus prévoir à l'avenir 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 jugé utile de supprimer également l'alinéa 2 du paragraphe (1) de l'article 27.

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 5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.