



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

10 juin 2015

AVIS II/39/2015

relatif au 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.

..... AVIS

Par lettre du 11 mai 2015, réf. : 24-Lettre-PresChSalariés.doc/2015-787/JK, Madame Maggy Nagel, Ministre du Logement, a transmis le projet de loi 6610 sous rubrique avec les amendements y relatifs à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Le projet de loi 6610 a pour objet de modifier la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

2. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le projet poursuit la finalité d'agir contre 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.

3. Les auteurs du projet expliquent qu'au cours des dernières décennies, beaucoup de propriétaires auraient 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.

4. En effet, 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, 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).

5. 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 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 accord avec la loi communale 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.

6. Au vu de ces considérations, il est proposé de supprimer l'alinéa 1^{er} du paragraphe (1) de l'article 27 de la loi de 2006.

La CSL 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.

7. L'alinéa 2 du paragraphe (1) dudit article 27 prévoit une exception légale en faveur notamment des services publics: ainsi 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* ».

8. 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.

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

10. Par voie d'amendements gouvernementaux, d'autres modifications ont été proposées au projet de loi 6610 en 2014.

11. La loi sur le bail à usage d'habitation ne s'applique pas dans un certain nombre de cas comme par exemple

- les immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale,
- les résidences secondaires,
- les chambres d'hôtel,
- les logements collectifs conformément à la législation concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers,
- les 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 du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

12. Les amendements prévoient d'adapter le texte du projet à la nouvelle législation concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ce qui implique une modification purement textuelle.

13. Ils prévoient aussi d'ajouter une nouvelle exclusion visant les 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.

Selon les auteurs de l'amendement, 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 montrerait 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.

14. Les amendements adoptés par la commission du logement en 2015 prévoient de remplacer la référence à « *la loi du xx relative à la promotion du logement et de l'habitat durables* » qui n'existe pas encore, par la précision des instances publiques qui sont visées par cette exception, à savoir les communes, les syndicats de communes, les associations sans but lucratif ou les fondations œuvrant dans le domaine du logement.

15. La loi sur le bail à usage d'habitation prévoit à ce jour que le non-respect de l'injonction de communiquer à la commune les informations requises sur les logements destinés à l'habitation et non-occupés, est punie d'une amende allant de 250 à 25.000 euros.

16. Les derniers amendements de 2015 prévoient de diminuer le montant de l'amende potentielle à un maximum de 250 euros.

La Commission parlementaire suit en cela 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.

La CSL s'étonne de cette réduction énorme du montant maximal de l'amende et aurait souhaité une adaptation plus raisonnable de ces montants d'amende.

17. Sous réserve des remarques formulées, la CSL marque son accord au projet de loi.

Luxembourg, le 10 juin 2015

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.