

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur

le projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale

Par dépêche du 3 octobre 2003, Monsieur le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a demandé, "*dans les meilleurs délais possibles*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet retracent d'abord d'une manière succincte et concise l'évolution historique de la législation en matière de bail à loyer. Ils cherchent à déceler, dans une deuxième partie de l'exposé des motifs, les principales critiques de ce système législatif et ils exposent ensuite les grandes lignes des réformes à apporter à la législation en vigueur.

Pour les auteurs du projet, les critiques de la législation actuelle se situent sur plusieurs plans:

- "- *les locataires et leurs porte-parole constatent que la loi n'a pas permis de freiner la hausse des loyers et n'a pas résolu le problème de la pénurie des logements;*
- *les propriétaires-bailleurs dénoncent essentiellement les dispositions légales jugées trop unilatérales qui empêchent le bailleur de résilier un bail arrivé à son terme; d'après les propriétaires-bailleurs, la loi serait encore injuste dans la mesure où les seuils légaux prévus dans les articles 1 et 2 de la loi empêcheraient l'adaptation du loyer aux conditions du marché; l'investissement de fonds privés dans la pierre serait ainsi découragé, ce qui aurait pour effet, dans une situation de forte pression démographique, de détourner les capitaux vers d'autres formes d'investissement et de créer ainsi une pénurie de logements, et notamment une pénurie de logements locatifs."*

La législation sur les baux à loyer n'a certainement pas pour objet de supprimer ou de réduire la pénurie de logements; elle peut toutefois influencer, même d'une manière considérable, le développement du prix du logement. Les mesures en matière de baux à loyer visent indiscutablement à protéger le locataire, considéré comme la partie faible du contrat de bail.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve les mesures qui tendent à réglementer la matière des baux à loyer. Elle est cependant d'avis qu'il faut établir un constat de la situation actuelle en étendant l'analyse sur l'ensemble du secteur du logement. Les affirmations non soutenues par des données fiables concernant la pénurie de logements ne permettent pas de dégager des conclusions sur les actions à entreprendre à court et à moyen terme. L'analyse à faire doit porter notamment sur l'évolution de la population, sur la composition des ménages, sur les logements construits au cours des dernières années et sur les projets en cours. Elle doit porter également sur l'occupation (ou la sous-occupation) des logements existants, sur les immeubles situés dans des zones d'habitations qui ont été transformés en bureaux ou affectés à des activités étrangères au logement, ainsi que sur les logements inoccupés. L'étude devrait englober également les terrains constructibles appartenant à des promoteurs ou aux pouvoirs publics.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a établi le tableau ci-après sur la base de données statistiques disponibles. Il réunit quelques éléments statistiques importants permettant de dégager, au niveau national, plusieurs conclusions qui mériteraient d'être affirmées par des statistiques se rapportant à des données valables aux niveaux régionaux et locaux.

En outre, il serait intéressant de disposer de chiffres sur le nombre de pièces par logement, sur la surface habitable et sur l'évolution récente du confort des logements (surtout des logements anciens).

Année	1947	1960	1981	1991	2001
Population totale	290.992	314.889	364.602	384.634	439.539
Nombre de ménages	79.835	94.839	128.281	144.686	171.953
Personnes par ménage	3,64	3,32	2,84	2,66	2,56
Ménages composés d'une seule personne	7.063	10.924	26.608	36.847	50.384
Constructions habitées	59.223	71.641	94.045	105.780	119.616
Ménages propriétaires	39.396	51.924	75.921	93.129	114.509
Ménages non propriétaires	39.565	42.915	50.482	47.810	50.882
Ménages propriétaires (en %)	49,9%	54,7%	60,1%	66,1%	69,2%
Nombre de personnes par construction habitée	4,91	4,40	3,88	3,64	3,67

Les chiffres ci-dessus permettent d'ores et déjà de tirer les quelques conclusions que voici:

- le nombre des personnes par ménage a fortement diminué entre 1947 et 2001: il est passé de 3,64 à 2,56;
- le nombre des ménages composés d'une seule personne s'est multiplié par sept au cours de la même période;
- le nombre des personnes par construction habitée a diminué de 4,91 à 3,67;
- le pourcentage des ménages propriétaires du logement occupé est passé de près de 50% en 1947 à 69,2% en 2001.

Ne doit-on pas conclure des données ci-dessus que beaucoup de ménages occupent des logements qui dépassent largement leurs besoins?

Les auteurs du projet sous avis ont bien compris que, tout en protégeant le preneur, il ne faut pas décourager les personnes privées à investir dans le logement locatif. A cet égard, le projet de loi sous avis permet de relancer le secteur de la construction de logements par des investisseurs privés.

Sous la réserve des quelques remarques formulées dans le cadre de l'examen des articles qui suit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut marquer son accord avec le projet de loi sous avis.

Examen des articles

Article 1^{er}

Il est bon de rappeler tout d'abord, comme les auteurs le font au paragraphe (1) de l'article 1^{er}, que les baux à usage d'habitation sont régis par les articles 1713 à 1762-2 du Code Civil.

Le paragraphe (2) prévoit que la loi s'applique exclusivement à la location de logements à usage d'habitation principale à des personnes physiques. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve cette disposition. Toutefois, elle propose de supprimer la dernière partie de ce paragraphe, libellée comme suit: "*quelle que soit l'affectation stipulée dans le contrat de bail, sauf opposition justifiée par le bailleur en cas de réaffectation par le locataire en cours de contrat*". Cette disposition ne fait qu'apporter la confusion en la matière. Il convient de rappeler que le contrat de bail, comme tout contrat, fait la loi entre les parties. Il doit être exécuté tel qu'il a été voulu par les parties. Le contrat s'impose aux parties; il s'impose également au juge qui doit, s'il y a difficulté, en ordonner l'exécution sans pouvoir modifier ce que les parties ont voulu. Il est donc surprenant de lire dans le commentaire relatif au paragraphe (2) de l'article 1^{er} que "*le juge gardera toute latitude pour apprécier l'usage initialement convenu sur base des faits sans être tenu par les stipulations du contrat*". La Chambre est d'avis qu'en l'absence d'un écrit, le juge doit rechercher la volonté des parties, mais qu'en présence d'une stipulation claire d'un contrat par écrit, cette volonté commune paraît bien établie et doit être respectée.

Le paragraphe (3) n'appelle pas d'observations, sauf qu'il convient de compléter le dernier alinéa par une disposition afin de tenir compte de la modification apportée à l'article 28 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement par l'article 15 de la loi du 8 novembre 2002. Le complément à apporter au deuxième alinéa du paragraphe (3) pourrait être rédigé comme suit:

"à l'exception des logements locatifs désignés à l'alinéa final de l'article 28".

La disposition précitée prévoit expressément que jusqu'à 25% des logements locatifs prévus aux articles 27 à 30ter de la loi modifiée

du 25 février 1979 (Etat, communes et Fonds du Logement) peuvent être loués conformément aux dispositions de la législation sur les baux à loyer.

Article 2

Sans observations.

Article 3

Cette disposition constitue l'une des mesures nouvelles les plus importantes du projet.

Dorénavant, la différenciation des logements selon la date de construction, antérieure ou postérieure au 10 septembre 1944, n'existe plus. Si les auteurs du projet veulent traiter tous les logements selon une même approche pour déterminer la notion de "*capital investi*", encore faut-il concéder que cette notion n'est pas toujours facile à déterminer, d'où un texte qui tend à envisager une solution pour tous les cas de figure envisageables. Pour le cas où le capital investi ne peut pas être déterminé, le texte prévoit des solutions pour établir ce "*capital investi*", solutions qui, à la fin du compte, parviennent à une base de calcul du loyer où la notion de "*capital investi*" devient identique à la notion de "*valeur marchande*", proposée par le Conseil d'Etat dans son avis du 21.02.1984 (Doc. parl. 2663/1).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas d'objections à formuler quant aux dispositions proposées à l'article 3.

Elle tient toutefois à relever que les dispositions légales existantes permettent d'ores et déjà une adaptation des loyers pour les logements achevés avant le 10 septembre 1944.

D'un côté, l'alinéa final de l'article 1^{er} de la loi du 14 février 1955, modifiée par la loi du 27 août 1987, prévoit que les montants des loyers pour les logements achevés avant 1944 "*feront l'objet d'adaptations à la situation économique et sociale, arrêtées par règlement grand-ducal après consultation du Conseil Economique et Social et cela tous les trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi*". Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 août 1987,

aucune adaptation n'a été faite. La loi de 1987 n'a donc pas été exécutée!

D'un autre côté, la loi de 1987 qui a modifié l'article 2 de la loi de 1955 prévoit que les transformations substantielles ayant amélioré le confort des logements construits avant 1944 peuvent se répercuter sur le loyer, mais ne peuvent rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans l'immeuble loué. Ce mécanisme permet donc au propriétaire d'augmenter le loyer des logements anciens en tenant compte des investissements importants qui ont été effectués.

Articles 4 et 5

Sans observations.

Article 6

Cet article détermine les critères de logements qui, en raison de leur grandeur ou de leur valeur, ne tombent pas sous les dispositions des articles 3 à 5 de la loi. Ces logements, désignés dans les dispositions de la loi du 14 février 1955 comme maisons de maître, villas et appartements avec confort moderne sont définis, dans le présent article, avec plus de précision, permettant ainsi d'éviter, le cas échéant, des litiges. Les limites fixées par la loi soit par référence au loyer dû soit par rapport au capital investi sont très raisonnables et ne peuvent donner lieu à critique.

Article 7

L'article 7 concerne l'institution et la composition des commissions des loyers.

La désignation des commissions pour les communes de plus de 6.000 habitants ne donne pas lieu à commentaire. Quant aux commissions à instituer dans les autres communes, on doit relever que les auteurs du projet de loi ont prévu une procédure compliquée et dont les frais de mise en place ne sont, le cas échéant, nullement en relation avec le but visé. Pourquoi ces commissions ne peuvent-elles pas être instituées par le Ministre du Logement ou par le Ministre de l'Intérieur par exemple, les frais en relation avec leur fonctionnement

restant à charge de l'Etat, d'autant plus que le président de ces commissions est toujours le commissaire de district?

Une telle disposition permettra d'alléger la procédure de désignation et de révocation des membres de la commission. Elle évitera en outre que, par suite de la complexité de la procédure, les communes de moins de 6.000 habitants soient temporairement privées de commissions des loyers.

Articles 8 à 11

Ces articles règlent la saisie et le fonctionnement des commissions des loyers, qui ont essentiellement une mission de conciliation. Les parties ne sont pas obligées de les saisir. Elles peuvent porter leurs litiges directement devant la juridiction compétente sans passer par l'intermédiaire de la commission des loyers.

Le texte des articles 8 à 11 n'appelle pas de critique.

Article 12

Le paragraphe (1) prévoit d'abord que le contrat de bail peut être conclu à durée déterminée ou indéterminée et qu'en l'absence d'un écrit, le contrat est toujours présumé conclu à durée indéterminée.

Toutefois, le contrat à durée déterminée devient un leurre au regard des dispositions du paragraphe (2), qui reprend les anciennes dispositions sur la prorogation des baux à loyer en prévoyant que tout contrat de bail, à l'exception de ceux en rapport avec les logements définis à l'article 6, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est en principe prorogé. Cette disposition constitue l'une des entraves les plus importantes au contrat de bail.

L'article 1709 du code civil a soin de dire que "*le louage des choses est un contrat par lequel l'une des parties s'oblige à faire jouir l'autre d'une chose pendant un certain temps ...*". Cette disposition interdit les contrats perpétuels ou quasi perpétuels.

Ne doit-on pas convenir que le bail à durée déterminée venu à échéance, qui est renouvelé pour une période non déterminée, laissant au locataire seul le droit de faire cesser à tout moment le bail,

porte gravement atteinte à la libre disposition des parties contractantes et constitue pour le bailleur un engagement quasiment perpétuel?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le contrat de bail à durée déterminée venu à échéance ne devrait en principe pas être prorogé. Si, en raison d'une protection particulière à réserver en faveur du locataire, le bail doit être prorogé, il faudrait limiter cette prorogation à une période déterminée ne dépassant pas un an.

Après l'ajout d'un texte en ce sens après le paragraphe (1), l'actuel paragraphe (2) pourrait alors débiter comme suit:

"(3) Tout contrat de bail à durée indéterminée visé par la présente loi, ...",

la suite restant inchangée.

Article 13

Renvoyant à ses remarques formulées à l'endroit de l'article 12, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de modifier l'article 13 dans le même sens.

Articles 14 et 15

Sans observations.

Articles 16 à 26

Ces articles, qui ont trait à la procédure devant le juge de paix et au règlement des litiges, ne donnent pas lieu à des observations.

Article 27

Cet article reprend les dispositions de l'article 31 de la loi actuelle sur les baux à loyer, tout en supprimant le bout de phrase obligeant la commune à assurer un logement aux personnes "*qui appartiennent aux services publics*". Cette dernière disposition visait les agents publics obligés de prendre leur domicile dans la commune où le service public auxquels ils étaient rattachés était implanté. Cette obligation,

dans la mesure où elle existe encore, est cependant atténuée par la possibilité d'une dispense de résidence, d'ailleurs largement appliquée.

Article 28

L'article 28 reprend les dispositions de l'article 39 de la loi de 1955, lequel, d'après le commentaire, "*est resté lettre morte à ce jour*". Il s'agit, concrètement, de l'interdiction de transformer un logement proprement dit en bureaux ou en local commercial ou artisanal.

Toutefois, le nouveau texte prévoit expressément des sanctions pénales qui font défaut dans la loi de 1955.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve l'approche des auteurs du projet. Elle est cependant d'avis que le gouvernement aurait dû proposer des sanctions plus incisives en prévoyant des taxes particulières, fixées notamment en multipliant l'impôt foncier par un coefficient à prévoir dans la loi. La Chambre propose ainsi de compléter l'article 28 par un paragraphe (4) nouveau, rédigé comme suit:

"(4) Les immeubles visés au paragraphe (1) font l'objet d'une taxe communale correspondant, pour la première année d'infraction, au produit obtenu en multipliant l'impôt foncier dû par le coefficient cent.

Pour chaque année subséquente où l'infraction perdure, la taxe sera doublée sans pouvoir dépasser le montant de cent mille euros par an".

Article 29

Sans observations.

Articles 30 et 31

Ces articles reproduisent les anciens articles 41 et 41-1, sauf quelques adaptations qui trouvent l'approbation de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Article 32

L'article 32 a pour objet de reformuler les dispositions de plusieurs articles du code civil et d'en rajouter d'autres audit code.

Ainsi, un article 1762-8 tend à régler le sursis en cas de cessation d'un bail commercial et sa reprise par des membres de famille en cas de décès du locataire.

La Chambre rend attentif au fait que le texte accorde un droit au repreneur du bail à condition qu'il ait un lien familial avec le preneur jusqu'au cinquième degré, mais qu'il reste muet au sujet des droits de reprise du conjoint survivant.

Articles 33 à 37

Sans observations.

Sous la réserve des observations et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 janvier 2004.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG