

Proposition de loi

modifiant la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Avis du Conseil d'Etat

(16 décembre 2011)

Par dépêche du 15 juin 2011, le Premier ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat de la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député Ben Fayot le 3 mai 2011 et déclarée recevable par la Chambre des députés le 7 juin 2011. Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Considérations générales

La proposition de loi sous avis a pour objet d'apporter deux modifications au paragraphe 1^{er} de 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.

Dans sa teneur actuelle, la disposition qu'il est proposé de modifier s'énonce comme suit:

« (1) 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. »

La première modification suggérée par la proposition de loi consiste à remplacer à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} les termes « Une habitation ou un local habituellement loué pour servir de logement » par les termes « Une habitation ou un local destinés au logement par l'autorisation de bâtir et le plan d'aménagement général de la commune ».

La deuxième modification qui y est envisagée consiste à supprimer purement et simplement l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}.

A la suite des deux modifications suggérées par la proposition de loi sous examen, le paragraphe 1^{er} de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006, précitée, ne comprendrait plus qu'un seul alinéa qui se lirait comme suit:

« (1) Une habitation ou un local destinés au logement par l'autorisation de bâtir et le plan d'aménagement général de la commune 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. »

Par sa proposition de loi, l'auteur entend contribuer à la solution du problème bien réel du détournement de leur destination d'immeubles ou de parties d'immeubles devant servir à l'habitation. Il est en effet établi que dans de nombreuses communes, mais 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 édictées par les autorités communales en matière d'aménagement de la commune, mais sans être autrement inquiétés de ce chef.

L'auteur de la proposition de loi est d'avis que l'arsenal juridique mis à disposition des autorités communales pour lutter contre ce fléau est insuffisant et qu'il faut le parfaire. Il constate par ailleurs qu'en implantant leurs bureaux dans des immeubles destinés à l'habitation, les administrations étatiques et les services publics contribuent eux-mêmes, mais de manière tout-à-fait légale, à la mauvaise affectation des immeubles réservés à l'habitation, en se basant sur l'exception résultant à leur profit du deuxième alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006, telle qu'elle est actuellement en vigueur.

C'est dans cette optique que l'auteur de la proposition de loi veut modifier, dans le sens exposé plus haut, l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006.

Le Conseil d'Etat voudrait rappeler que dans son avis du 25 octobre 2005 (doc. parl. n° 5216⁸) il avait déjà estimé, au sujet des dispositions qui sont devenues l'actuel article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006 (article 28 du projet de loi), que ces dispositions « ne trouvent pas vraiment leur place dans la loi en projet et [il avait suggéré] en conséquence de supprimer cet article ». Cette suggestion n'a toutefois pas rencontré l'adhésion du législateur.

Le Conseil d'Etat partage 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 est d'avis qu'il faut y trouver une parade efficace. Il persiste cependant à soutenir que la loi sur le bail à usage d'habitation n'est pas la place adéquate pour résoudre ce problème. Ceci d'autant plus que l'environnement juridique dans lequel s'inscrit la problématique esquissée a changé par 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 et modifiant 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, 3. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, 4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

La loi précitée du 28 juillet 2011, entrée en vigueur le 1^{er} août 2011, a en effet modifié l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, pour y introduire précisément l'exigence que le « changement du mode d'affectation d'une construction » située sur le territoire communal est dans tous les cas subordonné à une autorisation du bourgmestre.

A l'époque où la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à loyer fut votée, l'exigence posée par le nouvel article 37, précité, n'existait pas, ce qui, aux yeux du législateur, conférait sans doute leur raison d'être aux dispositions de l'actuel article 27 de la loi du 21 septembre 2006, précitée. Dans son avis du 25 octobre 2005, précité, le Conseil d'Etat avait encore fait observer que le collège des bourgmestre et échevins n'est pas l'autorité compétente pour accorder les autorisations y visées, alors que le bourgmestre seul est compétent dans ces matières. Cette observation garde, elle aussi, toute sa pertinence dans le contexte actuel. Aux termes de l'article 57 de la loi communale, le collège échevinal est chargé de l'exécution des lois et règlements, à l'exception des lois et règlements de police; aux termes de l'article 67 de la même loi, c'est le bourgmestre seul qui est chargé de l'exécution des lois et règlements de police. Comme les autorisations visées par l'article 27, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 constituent l'exécution de dispositions de police, c'est au bourgmestre que devrait revenir la compétence pour délivrer ces autorisations. Dans la mesure où la loi précitée du 21 septembre 2006 attribue la compétence au collège échevinal, elle n'est pas en phase avec la loi communale qui devrait pourtant constituer le droit commun en ce qui concerne l'attribution de leurs compétences aux différents organes communaux.

Le Conseil d'Etat estime que le problème soulevé par l'auteur de la proposition de loi sous examen devrait trouver sa solution dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain pour plusieurs raisons.

D'abord, l'affectation non conforme d'un immeuble réservé à l'habitation est un problème qui n'est pas lié exclusivement à la législation sur le bail à loyer. Elle peut en effet intervenir en dehors de toute location si le propriétaire transforme l'espace réservé à l'habitation en locaux de bureaux ou de commerce qu'il exploite ensuite lui-même, sans jamais les donner à bail. Le traitement différent au niveau législatif des propriétaires, selon qu'ils donnent leur bien en location ou l'exploitent eux-mêmes, risque de soulever des problèmes en ce qui concerne l'égalité devant la loi, si on applique les critères tels qu'ils se dégagent de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Ensuite, la législation sur l'aménagement communal se trouve en phase avec la loi communale, alors que les dispositions de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à loyer ne le sont pas, comme il a été montré plus haut.

Enfin, de l'avis du Conseil d'Etat, il appartient aux différents instruments normatifs prévus par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain de fixer avec précision la destination de chaque immeuble, et même de chaque niveau ou unité composant l'immeuble. La destination ainsi fixée s'impose

au propriétaire qui ne peut s'en écarter qu'en suivant les procédures prévues à cet effet par la loi.

En ce qui concerne plus particulièrement la deuxième modification que la proposition de loi sous examen entend apporter à l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2011, à savoir la suppression pure et simple de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de cet article, le Conseil d'Etat voudrait encore rappeler que, dans son avis cité du 25 octobre 2005, il avait déjà exprimé de nettes réserves à l'égard de cet alinéa 2, alors qu'il ne pouvait concevoir pourquoi les locaux y visés seraient exemptés de l'autorisation du collège des bourgmestre et échevins.

Le Conseil d'Etat a du mal à concevoir la raison pour laquelle les bureaux des services publics sont exemptés de la règle générale. Il se rend à l'évidence que le cas des locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal qui sont l'accessoire d'un logement est plus difficile à régler. Pour illustrer la difficulté, on peut citer comme exemple le cas des personnes qui exercent dans leur logement une profession libérale ou y travaillent pour un employeur sous le régime du « télétravail ».

Si le Conseil d'Etat était suivi dans sa recommandation de résoudre le problème soulevé par l'auteur de la proposition de loi dans le contexte de la législation relative à l'aménagement communal et le développement urbain, il faudrait veiller à prévoir une série de dispositions transitoires destinées à organiser le transfert du régime actuel vers le régime plus strict à venir, notamment en réglant le sort des nombreux immeubles et parties d'immeubles qui sont actuellement détournés de leur destination d'habitation, tout en accordant aux propriétaires concernés un délai raisonnable pour se conformer.

Suite aux considérations qui précèdent, ce n'est qu'à titre tout-à-fait subsidiaire que le Conseil d'Etat procède à l'examen des articles.

Examen des articles

Intitulé

La dénomination correcte de la proposition de loi est la suivante:

« Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil ».

Article unique

L'article unique de la proposition de loi sous examen se réfère à la notion d'une habitation ou d'un local « destinés au logement par l'autorisation de bâtir et le plan d'aménagement général de la commune ».

Dans le contexte de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la destination urbanistique de tout ou partie d'un immeuble donné ne résulte pas directement du plan d'aménagement général (PAG) de la commune ni

exclusivement de l'autorisation de bâtir, mais plutôt du plan d'aménagement particulier (PAP) appelé à préciser et à exécuter le PAG.

Le libellé proposé pour l'alinéa 1^{er} de l'article 27, paragraphe 1^{er} laisse sous-entendre que par son autorisation, le collège des bourgmestre et échevins pourrait, à sa guise, déroger à la destination d'un immeuble, telle qu'elle est fixée par les instruments normatifs en matière d'aménagement communal et de développement urbain. Tel ne peut évidemment pas être le cas. Dans ces circonstances, et pour des raisons de sécurité juridique, il faudra encadrer la décision du collège échevinal (ou plutôt du bourgmestre) par des conditions et des critères très stricts, tout en assurant sa conformité au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier « quartier existant » et au règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

En plus, la modification qu'il est proposé d'apporter à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil continue à perpétuer l'incohérence juridique signalée plus haut entre l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006 et les dispositions afférentes de la loi communale.

*

En guise de conclusion, le Conseil d'Etat insiste sur la nécessité de réexaminer la proposition de loi et de résoudre la problématique se trouvant à sa base dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain. Cette législation présente l'avantage de viser tous les propriétaires, qu'ils soient bailleurs ou non, et de se trouver en concordance avec la législation communale.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 décembre 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker