



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI — 1013 LUXEMBOURG — B. P. 1306 — Tél.: 43 58 51

CES/LOYER (83)

L'ADAPTATION DE LA LEGISLATION SUR
LES BAUX A LOYER

AVIS

Luxembourg, le 28 février 1983

S O M M A I R E

	Page:
1. <u>L'INTRODUCTION</u>	1
11. Les rétroactes	1
12. L'opportunité d'une réforme des baux à loyer	2
13. La base statistique	6
2. <u>LES CONSIDERATIONS DE BASE ECONOMIQUES ET SOCIALES</u> <u>ET LES MESURES PROPOSEES</u>	7
21. La notion de capital investi	8
211. La base d'évaluation ou de référence	9
212. Les modifications subies par la base initiale	11
22. Les notions de rendement (propriétaire) et de charge (locataire)	14
23. Les méthodes et les modalités d'adaptation	17
24. Les mesures complémentaires	20
241. La définition des droits et des obligations des parties contractantes	20
242. Les modalités concrètes et l'agencement législatif	22
25. Le logement social	38
26. Les baux commerciaux	41
27. Les sanctions	46
3. <u>LES CONCLUSIONS</u>	48
31. L'approche globale et les propositions de base ...	48
32. Les mesures particulières	52

1. L'INTRODUCTION

11. Les rétroactes

- Par lettre du 31 décembre 1980, le Conseil Economique et Social a été saisi d'une demande du Gouvernement en vue d'élaborer un avis sur l'adaptation de la législation sur les baux à loyer à la situation actuelle du marché des logements.

Deux approches possibles ont été esquissées dans la lettre de saisine.

. La première approche avait trait à un réexamen de l'ensemble des dispositions de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer. Il y était cependant précisé de la part du Ministre de l'Intérieur que certains acquis de cette loi pourraient être maintenus.

. La seconde approche évoquait la possibilité d'user de l'article 13 de la loi du 14 février 1955 en vue d'arrêter une nouvelle échelle des prix des loyers acceptable tant pour les locataires que pour les propriétaires, les nouveaux prix se rapprochant sensiblement de ceux pratiqués conventionnellement sur le marché.

Le Président du Gouvernement avait également précisé qu'avant d'opter définitivement pour l'une ou l'autre approche, le Ministre de l'Intérieur désirerait connaître l'avis du Conseil tout en restant prêt à examiner toute autre solution que notre Conseil pourrait avancer.

- Lors de l'Assemblée plénière du 10 février 1981, le Conseil Economique et Social, après un premier débat général, a opté pour une approche globale du problème et un Groupe de travail fut chargé de soumettre l'ensemble des dispositions de la loi du 14 février 1955 à un examen approfondi.

- Au cours de l'entrevue du Bureau du Conseil Economique et Social avec le Président du Gouvernement en date du 3 février 1983, celui-ci avait invoqué l'urgence en la matière, car le Ministre de l'Intérieur tenait à déposer son projet de loi sans plus tarder.

Aussi, pour pouvoir répondre encore, en temps utile, à la saisine gouvernementale, le Président du Gouvernement avait-il insisté afin que le Conseil Economique et Social lui fasse parvenir l'avis requis dans les plus brefs délais.

- Dans cette optique, le Groupe de travail a présenté, après 26 réunions de travail, un projet d'avis à l'Assemblée plénière du 28 février 1983, au cours de laquelle l'avis définitif fut arrêté par les membres du Conseil Economique et Social.

12. L'opportunité d'une réforme des baux à loyer

Le besoin de logement constitue, avec l'alimentation et le vêtement, l'un des besoins primaires de l'homme et implique le recours à un bien de consommation très durable - à savoir l'immeuble d'habitation - qui fait l'objet, le plus souvent, d'une décision importante dans la vie d'un ménage.

Même s'il ne s'agit pas de l'achat d'une maison unifamiliale ou d'un appartement, la décision de location d'un appartement constitue, pour le locataire, une décision qui influence profondément le cadre de vie de sa famille.

Aussi le problème du logement implique-t-il des aspects sociaux et psychologiques qui dépassent largement la simple problématique financière et économique.

Tout en admettant que le locataire devra pouvoir bénéficier d'une protection spéciale, la question se pose encore de savoir pourquoi les mécanismes régulateurs normaux du marché n'assureraient pas un juste prix tant à l'acheteur qu'au locataire d'un appartement ou d'une maison unifamiliale.

Il est vrai que les délais qu'implique la construction d'immeubles peuvent faire naître des goulots d'étranglement dans le marché, notamment lors de changements sociaux ou économiques importants.

Pendant de telles périodes de déséquilibre, le prix des immeubles augmentera plus vite que la moyenne des prix et il existe le danger de loyers d'usure.

Dans ce dernier cas surtout, le locataire potentiel se trouve dans une position d'infériorité par rapport au bailleur.

Aussi est-il compréhensible que le législateur établisse des plafonds en ce qui concerne les loyers. Il est important de constater que l'encadrement législatif ne doit pas viser, en premier lieu, à se substituer aux mécanismes de marché mais, au contraire, à veiller à ce que ces mécanismes puissent se développer dans des conditions normales, les limites prévues devant préserver de situations abusives.

S'il est difficile de déterminer quelles peuvent être les fluctuations normales de prix sur le marché immobilier, il est, par contre, plus aisé de fixer des critères pour juger le niveau des loyers.

En effet, pour le locataire, le loyer est le prix d'un bien très spécifique et indispensable. Il est pour le bailleur d'immeubles avant tout le rendement de son investissement qui se compare avec d'autres possibilités d'investissement, tels les placements bancaires, boursiers, l'achat de métaux précieux.

Des points de repère devraient donc permettre de fixer des limites objectives pour le niveau des loyers et de déterminer une marge dans laquelle l'évolution du loyer reflète le libre jeu de l'offre et de la demande sans abus.

Il s'y ajoute que l'aspect social du besoin du logement fait que le législateur peut avoir d'autres raisons d'intervenir sur le marché du logement.

Dans une économie sociale de marché, il faudrait, en effet, que tous les membres de la communauté nationale puissent disposer d'un minimum de confort et d'hygiène en matière d'habitation.

Ceci est d'autant plus primordial que force est de constater que la dépense pour l'habitation tend à représenter une partie croissante des revenus moins élevés et que le logement risque d'absorber une partie disproportionnée du budget familial.

Aussi une incompatibilité peut-elle apparaître entre le désir justifié de l'investisseur de trouver une rémunération tant soit peu normale pour son investissement immobilier et la possibilité, pour le récipiendaire des revenus les plus bas, de payer le prix de son logement, sans que ce dernier représente plus du tiers ou de la moitié de son revenu.

Même si, a priori, il n'y a pas de raison d'admettre que le besoin de logement ne puisse être satisfait à travers le jeu libre de l'offre et de la demande, il n'en reste pas moins que les autorités publiques devront intervenir, compte tenu du niveau de développement et des priorités sociales de la communauté dans son ensemble, pour assurer que l'offre puisse se développer librement et, au besoin, la compléter par des initiatives propres dans la mesure où le marché n'arriverait pas à satisfaire la demande à des prix socialement acceptables.

Or, si les autorités luxembourgeoises ont toujours favorisé, dans la mesure du possible, la construction ou l'acquisition de logements par l'occupant et, surtout, la construction de maisons unifamiliales pour usage propre, il est évident

que le rythme actuel de la vie économique et sociale ne permet plus que dans de rares exceptions aux sujets économiques de prévoir avec quelque certitude leurs besoins, même dans un futur relativement proche.

On en conclura qu'il existera désormais, dans une mesure croissante, un besoin sociologique réel de logements temporaires, donc loués.

Au vu de la situation économique actuelle, il faut s'attendre à ce que l'évolution des revenus disponibles, d'une part, et celle des coûts, d'autre part, ne manque pas de rendre de plus en plus difficile l'accès à la propriété.

Le développement d'un marché équilibré de logements à louer profitera en même temps à ceux qui, pour une raison ou une autre, décident de ne pas - ou de ne pas encore - construire un logement et à ceux qui, ayant construit pour leur propre usage, sont amenés par les circonstances à changer d'habitation. Le marché du logement procurera, normalement, des locataires prêts à payer un prix de marché pour le logement abandonné.

Le fonctionnement d'un marché immobilier équilibré et, partant, la possibilité de trouver, à tout moment, un logement temporaire adapté au besoin, ne devraient empêcher d'aucune façon les ménages désireux d'investir "dans la pierre" de ce faire. Au contraire, le marché normalisé leur promettrait, pour cet investissement, un rendement équitable. Par ailleurs, la disponibilité de logements convenables à louer ne forcerait plus les jeunes ménages d'investir dans leur propre appartement à un moment sociologiquement et économiquement souvent inopportun.

13. La base statistique

- Dès lors que dans ses derniers rapports sur la situation conjoncturelle dans le secteur de la construction, la Commission du Bâtiment s'est attachée à mettre itérativement en exergue le rôle macro-économique de ce secteur-clé de notre économie et à décrire la situation aiguë du marché du logement, le Conseil Economique et Social estime pouvoir renvoyer, sans plus amples commentaires, à ces développements et à ces conclusions.

- Dans ses propres considérations, le Conseil Economique et Social s'est référé, avant tout, à la documentation statistique publiée par le STATEC (bulletin no. 8/1982, pages 206-215) et portant sur l'enquête CEE sur les loyers.

Ces mêmes données ont également servi pour la réalisation de l'étude que le Fonds pour le logement à coût modéré a fait effectuer par la société GEWOS* en vue de déterminer les besoins futurs en matière de logements des couches sociales à revenu modeste.

- Sur la base de ces données, le Conseil Economique et Social a analysé d'abord la situation existante en matière de logements locatifs et le niveau des loyers pratiqués et a élaboré ensuite ses propositions de réforme globale, développées dans le présent avis.

- Pour ces raisons, le Conseil Economique et Social ne juge plus utile de reprendre, en détail, ces références statistiques.

* Gesellschaft für Wohnungs- und Studienwesen.

2. LES CONSIDERATIONS DE BASE ECONOMIQUES ET SOCIALES ET LES MESURES PROPOSEES

Au vu des développements produits sous 1 du présent avis de même que de ceux émarginés antérieurement dans cette matière par d'autres organismes et institutions, notamment la prise de position de mars 1978 de la Commission du Bâtiment concernant les impacts de la législation en matière de baux à loyer sur l'orientation à moyen et à long terme du secteur de la construction, le Conseil Economique et Social estime qu'il ne s'impose pas de revenir sur les considérations relatives au champ et aux modalités d'application de la loi du 14 février 1955 de même qu'aux difficultés et aux aléas apparus dans l'application pratique de cette législation.

Il importe, toutefois, de relever que la Commission du Bâtiment avait conclu dans l'avis précité que:

".... malgré les efforts faits par les pouvoirs publics en vue de favoriser l'accès à la propriété, le besoin en logements locatifs continuera d'exister ... les besoins qui se manifestent en ce domaine devraient être satisfaits dans la mesure du possible par le marché privé, qui à cette fin devrait être doté d'une réglementation permettant de sauvegarder la continuité de son fonctionnement dans le cadre de l'économie de marché, tout en fixant des limites (loyers maxima) en vue d'éviter des abus éventuels préjudiciables aux locataires à revenu modeste. Ceci ne doit évidemment pas empêcher les pouvoirs publics de prendre des mesures en vue de favoriser la construction d'habitations à loyer modéré."

En outre, cette commission a été amenée à affirmer:

"qu'à l'heure actuelle, pour ce qui est de la fixation des loyers, la législation de 1955 ne donne, d'une part, pas satisfaction aux propriétaires et, d'autre part, ne confère en pratique plus aux locataires la protection qu'elle se proposait."

Dès lors:

".... une législation, devenue impraticable et injuste, en raison de sa méconnaissance des réalités, ne saurait continuer à remplir le rôle qui lui a été attribué par le législateur.

Une nouvelle législation ne devrait plus nécessairement s'inspirer du seul souci de protection du locataire. Elle aura à tenir compte également, dans une certaine mesure, des doléances du propriétaire qui est en droit d'escompter un revenu comparable à celui réalisable par d'autres formes de placements de capitaux."

Si, dès lors, le Conseil Economique et Social se rallie essentiellement aux vues exposées par la Commission du Bâtiment ainsi qu'aux solutions proposées par celle-ci, il tient cependant à nuancer et à approfondir certaines considérations de fond économiques et sociales et à concrétiser, autant que possible, les mesures à envisager.

21. La notion de capital investi

Conscient des éléments de fond décisifs et des incidences escomptées, le Conseil Economique et Social propose, dans son approche pour la définition du capital investi, de déterminer séparément, d'une part, la base d'évaluation ou de référence et, d'autre part, les modifications subies par la base initiale.

Cette façon de procéder doit permettre de distinguer nettement entre le terrain et la construction et de tenir équitablement compte des investissements complémentaires éventuels, investissements qui, jusqu'à présent, n'ont pas été retenus par la jurisprudence pour autoriser la demande d'un loyer supérieur, même au cas où ils ont consisté dans des travaux de modernisation par lesquels le degré de confort du logement a été substantiellement relevé.

Le Conseil Economique et Social opine par ailleurs que ces investissements méritent d'autant plus à être favorisés qu'ils contribuent aussi à réaliser des économies d'énergie.

211. La base d'évaluation ou de référence

Sous réserve des précisions apportées ci-après, le Conseil Economique et Social propose de maintenir, comme base de fixation des loyers, le capital investi.

- Tout en étant conscient que les parts respectives du capital investi à affecter au terrain, d'une part, et à la construction proprement dite, d'autre part, peuvent varier substantiellement avec le lieu d'implantation de l'immeuble, le Conseil Economique et Social estime qu'il importe, néanmoins, d'intégrer la partie "terrain" dans la base d'évaluation qui devra, dès lors, porter sur la totalité du capital investi.

En effet, l'exclusion du terrain de la base d'évaluation négligerait non seulement des éléments économiques et urbanistiques importants, mais s'avérerait encore inéquitable du fait que le loyer doit certainement tenir compte des avantages multiples qui sont inhérents à un emplacement central par rapport à un logement en périphérie, voire dans une localité périphérique, notamment au vu de la distance à parcourir jusqu'au lieu de travail, des pertes de temps et des frais de transport qui en découlent.

Toutefois, et alors que les éléments spéculatifs sont prépondérants dans la partie "terrain", celle-ci devra être considérée comme une mise initiale retenue pour la détermination de l'investissement de base totale, mais qui ne sera pas adaptée avec une périodicité normale aux évolutions ultérieures des prix et des coûts. La partie "terrain" constitue donc un élément fixe. La partie "construction" seule sera réévaluée périodiquement suivant les modalités décrites ci-après (voir sous 23). Autrement dit et sauf en cas de vente de l'immeuble - c'est-à-dire en cas de leur "réalisation" - les plus-values éventuelles du terrain ne sont pas retenues pour la détermination du rendement du capital investi.

- Le Conseil Economique et Social n'ignore pas qu'une telle distinction entre les parties constitutives du capital investi n'est pas sans poser des problèmes pratiques pour la détermination des parts respectives. Si des prises en compte forfaitaires paraissent, à première vue, être concevables, le détail des solutions concrètes devrait, en tout état de cause, être circonscrit par un groupe d'experts.

Quoi qu'il en soit, cette distinction entre les parties "terrain" et "construction" s'impose de l'avis du Conseil Economique et Social pour éviter que le propriétaire ne cumule le bénéfice de la plus-value sur la partie terrain, et dans le rendement annuel, et au moment de sa réalisation en cas de vente.

- En retenant, en principe, comme base d'évaluation ou de référence le montant effectif de l'investissement, c'est-à-dire la somme du prix du terrain et de la construction, des approches différentes devront certes être conçues au niveau de l'application pratique pour les immeubles nouveaux, existants récents et anciens.

. En ce qui concerne les immeubles nouveaux, aucune difficulté réelle ne devrait se poser, dès lors que la ventilation entre les parts à imputer au prix du terrain, d'une part, et au coût de la construction, d'autre part, est normalement documentée avec toute la précision voulue. Ceci est vrai aussi bien au cas où le propriétaire est en même temps maître de l'ouvrage que lorsqu'il acquiert sa propriété sur plan ou au stade d'achèvement du promoteur immobilier.

. Les immeubles existants récents, (par exemple ceux achevés après 1970) pourraient sans doute être assimilés encore aux immeubles nouveaux, du fait que la détermination du capital investi devrait normalement être assez aisée. L'actualisation du capital investi, en l'occurrence de la partie "construction", serait à effectuer d'après les modalités décrites ci-après.

. En ce qui concerne les immeubles moins récents, voire anciens, le capital investi devrait, dans la mesure du possible, être déterminé sur les bases réelles, c'est-à-dire au regard des coûts effectifs, auxquels seraient appliqués des coefficients de réévaluation.

Un groupe d'experts pourrait fonder utilement la méthodologie sur l'approche utilisée "mutatis mutandis" en matière d'adaptation des rentes et des pensions à l'évolution réelle des salaires. Les données statistiques globales, remontant même jusque vers l'après-guerre et relatives à l'évolution des prix de la construction, sont disponibles auprès du STATEC.

. Dans les cas, notamment pour les immeubles anciens, où les montants de base effectifs de l'investissement initial ne pourraient être déterminés avec suffisamment de précision ou de certitude, il devrait être appliqué une méthode d'évaluation qui se référerait au système utilisé par les compagnies d'assurances en matière de tarification du risque d'incendie. Une méthode très simple pourrait même consister à reprendre, dans ces cas, la valeur de l'immeuble déclarée par le propriétaire pour la base de son assurance-incendie.

Quelle que soit la méthode à appliquer, il importe d'introduire la distinction entre la valeur du terrain et celle de la construction et de prévoir des limites aux montants réévalués, afin qu'ils ne puissent dépasser les valeurs d'immeubles comparables de construction plus récente, voire nouvellement construits.

212. Les modifications subies par la base initiale

- Il est apparu clairement dans le passé que des investissements complémentaires, donnant lieu à une plus-value importante, contribuent inévitablement à accentuer les brusques majorations de la base d'évaluation ou de référence à la suite d'une vente.

Afin d'éviter, d'une part, de telles adaptations forcées et pour inciter, d'autre part, le propriétaire à l'investissement complémentaire, il importe d'adapter non seulement le capital investi à l'évolution progressive des prix et des coûts, mais de tenir également compte des modifications apportées à sa substance même.

Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il d'incorporer, au capital initial investi, les investissements complémentaires de modernisation et/ou d'aménagement du confort du logement, en particulier les investissements consentis pour contribuer à la réalisation d'économies d'énergie.

- L'incitation à l'investissement complémentaire pourrait être accentuée par les mesures d'appui décrites par ailleurs, tel notamment l'amortissement accéléré.

A préciser en revanche que les "grosses" réparations, à charge du propriétaire, ne seront pas à mettre en compte. Il s'agit en effet là de dépenses qui, même lorsqu'elles atteignent des montants importants, sont à imputer au seul propriétaire. Celles-ci ne sauraient guère donner lieu à une augmentation du rendement, alors qu'il s'agit, par essence, d'un remplacement d'une partie "consommée" de la substance même du capital de base, dépenses qui doivent couramment être couvertes par l'amortissement.

Il importe de relever également à ce sujet que le propriétaire devrait être obligé, tout particulièrement dans le cadre des copropriétés, à constituer, par le biais d'un fonds de renouvellement, des réserves d'amortissement adéquates pour le remplacement de certains équipements importants et vitaux soumis à une usure technique normale (chaudière, tuyauteries etc), ainsi que de certaines parties essentielles de la construction (toiture, façade etc.) nécessitant des réfections périodiques

souvent d'envergure. Ainsi, le ou les (co)-propriétaires sont à l'abri d'être surpris par des dépenses substantielles imprévues et sont assurés de la conservation de la valeur de leur immeuble. De son côté, le locataire sera assuré qu'en cas de besoin, les grosses réparations sont exécutées dans des délais normaux sans que le propriétaire puisse alléguer, pour justifier leur report, un manque de fonds, à la constitution desquels il n'est trop souvent, à l'heure actuelle, pas pourvu par un défaut de prévoyance.

L'obligation légale de constituer un tel fonds de renouvellement, qui devrait pouvoir bénéficier de dégrèvements fiscaux appropriés, est d'autant plus justifiée que le taux de rendement du capital investi aura été relevé à un niveau suffisamment attrayant par rapport aux autres formes de placement (voir ci-après sous 22) et, dès lors qu'un tel taux comporte logiquement aussi une part pour la préservation du capital investi.

- Par ailleurs, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il devra également pouvoir être tenu compte, d'une façon concrète, du degré d'entretien de l'immeuble. Aussi le défaut d'entretien caractérisé entraînera-t-il une réduction modulée de la base de référence; partant le manque d'entretien se trouvera être sanctionné par une réduction du rendement initial, c'est-à-dire par une baisse du loyer.

Afin d'éviter tout risque de malentendu, il est à rappeler que les propositions, faites ci-dessus, visent à ne retenir les plus-values foncières qu'au seul moment de leur réalisation, donc en cas de vente effective.

22. Les notions de rendement (propriétaire) et de charge (locataire)

Si le Conseil Economique et Social entend souligner qu'il s'impose de reconnaître au propriétaire un rendement normal, c'est-à-dire comparable à d'autres formes d'investissement et/ou de placement, il importe, au même titre, de faire cadrer, en toute hypothèse, ce rendement avec les possibilités de prise en charge par le locataire.

- Compte tenu, d'une part et en ce qui concerne le propriétaire, du phénomène incontesté de capitalisation inhérent à tout investissement immobilier, de la sécurité intrinsèque de cette forme de placement, de la probabilité de la constitution de plus-values ainsi que, d'autre part et en ce qui concerne le locataire, des considérations sociales et des contraintes qui se dégagent de la politique des revenus (niveau et/ou affectation), le taux du rendement à appliquer sera nécessairement inférieur au taux des placements mobiliers.

Qui plus est, un taux proche, voire identique à celui pratiqué, par exemple, sur les marchés financiers, ne correspondrait nullement aux exigences d'une situation normalisée du marché immobilier et ne manquerait sans doute pas de créer une insolvabilité certaine pour nombre de locataires, notamment pour ceux disposant de revenus modestes.

Quoi qu'il en soit, le Conseil Economique et Social estime qu'un taux légal de référence doit constituer, par essence, un maximum qui ne saurait pas être atteint dans des conditions normales de marché.

En même temps, ce taux devra être fixé afin qu'il permette de ménager une marge de manoeuvre et une flexibilité suffisantes pour couvrir les fluctuations éventuelles du marché, fussent-elles d'une certaine amplitude et passagères.

En d'autres termes, le taux légal sera un plafond absolu qui n'admet aucune exception, alors que tout dépassement sera considéré d'office comme étant abusif.

- Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent et compte tenu de la situation du marché immobilier en particulier, des données macro-économiques en général, le Conseil Economique et Social estime devoir relever en outre qu'un tel taux devrait normalement éviter que les pouvoirs publics ne soient obligés à intervenir, à des intervalles trop rapprochés, par des refixations successives en cas de changements brusques des conditions du marché qui devrait pouvoir se rééquilibrer spontanément par le libre jeu de la concurrence dans le cadre strict ainsi tracé.

- Tout en insistant sur le fait que ce plafond légal ne s'appliquera guère au logement social, dont les problèmes spécifiques devront trouver des solutions d'exception telles qu'elles sont esquissées ci-après (voir sous 25), il appert que les opinions au sein du Conseil Economique et Social quant au taux du rendement à appliquer au capital investi, tel qu'il est défini ci-avant, sont divergentes.

. En effet, une partie des membres tendent plutôt à admettre que ce taux devrait rester très proche du taux actuel, voire être même inférieur à celui-ci, sinon demeurer identique, ceci compte tenu, avant tout, de la situation difficile et de l'évolution critique des revenus actuels.

. Par contre, d'autres membres estiment que, compte tenu de la nécessité indubitable de fournir rapidement une nouvelle et sensible incitation aux investissements immobiliers destinés à des fins de location et en s'orientant, entre autres, sur les taux d'intérêt de l'épargne à vue, ce taux devrait pouvoir être relevé de quelque 2 à 3 points.

Il importe, toutefois, de souligner qu'aucun des tenants de ces deux opinions qui sont plus ou moins également représentées, n'entend mettre en cause les principes de base dégagés par ailleurs.

. Ceci étant, le taux serait à fixer, en définitive, à l'intérieur de la fourchette préconisée.

- Quoi qu'il en soit, l'amélioration de la rentabilité des investissements immobiliers devrait être recherchée et soutenue sur le plan fiscal à l'instar des mesures prises dans nos pays voisins, en particulier en République fédérale d'Allemagne où les immeubles, servant essentiellement à l'habitation, bénéficient d'un système d'amortissement accéléré, système qui, sans conférer au propriétaire des revenus bruts plus élevés, lui assure néanmoins, pendant les premières années de la jouissance, un revenu net d'impôts supérieur.

- Il est parfaitement concevable - au vu également des pratiques actuelles - de libéraliser entièrement le haut de la gamme (grand luxe) et de moduler les catégories courantes quant aux plafonds des rendements acceptés.

La définition des logements de "luxe" ou de "grand luxe" ne pourra toutefois plus se faire sur la base de la surface habitable ou du nombre de pièces, mais devra se référer à un coût d'investissement moyen par m³ construit et/ou par m² de surface habitable (y compris le coût du terrain).

23. Les méthodes et les modalités d'adaptation

- Il est inutile d'insister sur le fait que la non-adaptation des limites imposées aux loyers sur des périodes trop étendues ne manque pas d'avoir des conséquences néfastes sur le marché immobilier. En effet, les investisseurs potentiels délaisseront progressivement ce marché au bénéfice d'autres formes de placement ou d'investissement plus rémunératrices, alors que le locataire, par suite du système légal actuel, devra subir des majorations de loyer sensibles en cas de changement de propriétaire.

Si, dès lors, la mise en oeuvre d'un système de révision du capital investi, de même que du rendement, n'est pas à justifier autrement, le choix et la détermination des méthodes et des modalités d'adaptation s'avèrent ne pas être aisés.

- Conscient des difficultés, d'ordre tant politique que pratique, inhérentes à la matière, le Conseil Economique et Social se prononce avec vigueur contre des adaptations automatiques.

Le Conseil Economique et Social préconise, en tout état de cause, une approche qui s'oriente plutôt sur le modèle "négociation", en allant même jusqu'à se référer explicitement au système appliqué en matière d'adaptation des rentes et des pensions à l'évolution réelle des salaires, c'est-à-dire une méthode qui se fonde notamment sur un recensement statistique de l'évolution des prix et des coûts afférents ainsi que sur une périodicité obligatoire.

Par contre, l'ampleur de l'adaptation à faire est à décider en définitive et compte tenu de l'environnement socio-économique général, par les autorités politiques, après consultation des milieux concernés.

Une procédure d'ajustement existe également en matière d'adaptation du barème de l'impôt du revenu de personnes physiques à l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

Alors que le loyer se trouve être déterminé par la base d'évaluation ou de référence, d'une part, et par le taux de rendement, d'autre part, il importe de distinguer entre ces deux éléments constitutifs.

- Au vu des développements qui précèdent, le Conseil Economique et Social croit pouvoir affirmer que le taux de rendement, en tant que plafond légal et après avoir été adapté de façon adéquate, ne devrait subir - sauf imprévu majeur - ni à moyen, ni à plus long terme, des modifications.

Dès lors, seul le capital investi en tant que base d'évaluation ou de référence devra être adapté selon une certaine périodicité (deux à trois ans). Sans être automatique, l'adaptation - du moins la révision des données de base - sera toutefois obligatoire, puisque l'expérience a prouvé un réel danger d'immobilisme si l'ajustement est laissé à la discrétion des pouvoirs publics.

- Même si un tel système réserve conjointement aux pouvoirs exécutif et législatif la décision finale d'admettre ou non une adaptation et d'en déterminer l'ampleur, il doit cependant obliger les pouvoirs publics à prendre régulièrement une position explicite en la matière.

Pour limiter utilement la marge de manoeuvre discrétionnaire inhérente à cette approche, le Conseil Economique et Social insiste pour qu'il soit mis en place un système cohérent et complémentaire de paramètres et de données statistiques qui permettent de circonscrire au mieux, non seulement l'évolution des prix et des coûts afférents, mais encore la situation générale, notamment socio-économique, du marché immobilier.

- Tout en renvoyant au chapitre 21. ci-avant pour ce qui est de la détermination des bases d'évaluation ou de référence mêmes du capital investi, le Conseil Economique et Social estime qu'il n'est guère indiqué d'envisager l'introduction d'un indice (composite et pondéré) des loyers.

En effet, s'il importe sans doute de considérer les indices des prix à la consommation et du coût de la construction comme des paramètres décisifs, leur fusion par le biais d'un indice de synthèse du modèle proposé notamment par l'ULC et repris dans l'avis déjà cité du mois de mars 1978 de la Commission du bâtiment, n'est pas sans comporter des risques certains d'interprétation abusive du fait que les apparences tendent à faire admettre une signification qui fait intrinsèquement et inévitablement défaut.

- Dès lors que la complexité de la matière est fondamentale et qu'elle doit être appréciée, non seulement au vu de paramètres déterminés en quelque sorte mécaniquement, mais, avant tout, compte tenu d'un ensemble de facteurs de référence, voire de l'environnement socio-économique général, le Conseil Economique et Social préconise l'institution d'un groupe d'experts qui devront élaborer aux échéances (bi- ou triannuelles) fixées, un avis circonstancié, proposant au Gouvernement les adaptations qui seraient de mise. Sur la base de cet avis, le Gouvernement devra motiver et faire prendre, endéans un délai préfixe, les dispositions nécessaires.

Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'un tel système comporte une flexibilité adéquate tout en imposant aux pouvoirs publics l'obligation de prendre expressément et périodiquement position et sans pour autant lier ces derniers par un automatisme trop rigoureux.

24. Les mesures complémentaires

241. La définition des droits et des obligations des parties contractantes

- Compte tenu des principes généraux dégagés ci-avant, la définition des droits et des obligations des propriétaires et des locataires se conçoit, dès lors, à l'image d'un code de bonne conduite, instituant la clarté des rapports locatifs et permettant la stabilité d'occupation des locataires de bonne foi, tout en assurant une mobilité suffisante au marché locatif ainsi qu'un encouragement certain à l'investissement immobilier.

A cet effet, il importe, avant tout, d'établir des relations équilibrées entre le bailleur et le locataire, relations qui sont à concrétiser dans un contrat de location écrit dont les stipulations essentielles et impératives sont à déterminer par la loi.

- Aussi, la stabilité d'occupation du locataire de bonne foi pourra-t-elle être assurée par le recours à un contrat de location de, par exemple, six ans, contrat assorti du principe d'un renouvellement tacite par périodes triennales. Il s'y ajoute que le renouvellement sera la règle générale, le non-renouvellement étant plutôt l'exception.

- Afin d'éviter tout flottement préjudiciable dans l'agencement concret des futurs contrats de location, le législateur devrait veiller à faire établir un contrat-type qui pourrait utilement être élaboré en collaboration étroite avec les organisations représentatives du locataire, d'une part, des agents immobiliers, d'autre part.

Concrètement, le bailleur ne pourra donc donner congé qu'à l'expiration de la durée du contrat pour un motif sérieux et légitime, telle la vente ou l'occupation personnelle du logement. De son côté, le locataire devra respecter, en cas de résiliation du contrat, un délai de préavis adéquat de, par exemple, trois mois.

- En outre, la définition des rapports locatifs doit se référer à un relevé précis des obligations réciproques du bailleur et du locataire, obligations qui, d'une part, découlent du droit commun et qui, d'autre part, sont à compléter par des dispositions particulières.

Dans ce contexte, sont à relever, entre autres, la remise d'une quittance pour tout paiement du locataire, l'établissement d'un état des lieux à l'arrivée et au départ du locataire, la réglementation (d'ordre public) des conditions de révision du loyer (voir ci-avant) et du dépôt éventuel de garantie, ainsi que la définition des charges récupérables par nature et de leur récupération sur justification.

- La protection du locataire de bonne foi impose encore l'interdiction de toute clause de résiliation automatique du contrat autre que celle relative au non-paiement du loyer et des charges. Dans ce cas spécifique, il sera sans doute indiqué de prévoir néanmoins un contrôle par le juge (en référé) qui, saisi par le locataire, peut accorder des délais pour le paiement de la dette.

Par ailleurs, certaines clauses figurant actuellement dans de nombreux contrats et donnant lieu à des abus manifestes, seront à prohiber par la loi. L'énumération exemplative plus détaillée, fournie ci-après (voir pages 35 et 36), renseigne les clauses visées avant tout par le Conseil Economique et Social, clauses qui tendent à subordonner le locataire non seulement sur le plan de la location proprement dite (par exemple: ordre de prélèvement automatique comme unique mode de paiement du loyer), mais encore sur d'autres plans absolument étrangers en la matière (par exemple: interdiction au locataire de l'exercice d'une activité politique, syndicale, associative ou professionnelle).

- Enfin, l'information préalable du locataire pourra être réalisée moyennant une fiche de renseignements concernant la localisation du logement et la consistance des locaux, les éléments de confort, le loyer ainsi que le montant indicatif des charges annuelles. Un modèle de cette fiche devra également être établi en collaboration avec les milieux représentatifs concernés.

Pour mettre un terme à certains flottements apparus dans la pratique actuelle, la rémunération des intermédiaires devrait être délimitée et pourrait être répartie, à parts égales, entre le bailleur et le locataire.

242. Les modalités concrètes et l'agencement législatif

- En ce qui concerne les modalités concrètes et l'agencement législatif des préceptes relevés ci-avant, le Conseil Economique et Social estime que les textes afférents de la loi française du 22 juin 1982 relative aux droits et aux obligations des locataires et des bailleurs (dite loi Quilliot) pourraient, "mutatis mutandis", servir utilement de référence. Il en est de même des travaux préparatoires de cette loi ayant la mission d'établir un équilibre entre les parties.

Alors même que la loi française n'est que d'application récente et qu'il n'est guère aisé de préjuger ses effets sur le marché, il n'en reste pas moins vrai que ses dispositions - qui sont d'ordre public - s'inspirent d'une philosophie de base très proche des considérations globales dégagées, en la matière, par le Conseil Economique et Social.

Ainsi, le législateur français a défini les principes généraux comme suit:

"Le droit à l'habitat est un droit fondamental; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent.

L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.

Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives."

Ceci étant et sans vouloir prétendre à être exhaustif, le Conseil Economique et Social tient, dès lors, à faire état des principales dispositions qui pourraient, quant à leur essence, être reprises par notre législateur.

- Le contrat de location sera, dans tous les cas, dressé par écrit. S'il est normalement établi par acte sous seing privé, les parties seront libres de choisir également la forme de l'acte notarié. Toutefois, au cas où aucune nécessité impérieuse n'impose cette deuxième forme plus dispendieuse et lorsque l'une des deux parties seulement l'exige, les dépenses supplémentaires sont à la charge exclusive de cette même partie.

Le contrat sous seing privé est à faire en deux originaux au moins dont un est remis à chaque partie.

En cas d'acte notarié, une expédition est délivrée à chaque partie. S'il y a plusieurs locataires, chacun d'eux reçoit un original ou une expédition.

Le contrat de location doit renseigner:

- . la description de la consistance de la chose louée;
- . la désignation des locaux et équipements dont le locataire a la jouissance exclusive;
- . l'énumération des parties, équipements et accessoires de l'immeuble qui font l'objet d'un usage commun;
- . la destination de la chose louée;
- . le prix et les termes de paiement du loyer;
- . les règles et la date de révision du loyer, si celle-ci est prévue;
- . la date d'effet du contrat et sa durée;
- . le montant du dépôt de garantie, si celui-ci est prévu.

En outre, la question se pose de savoir si, à l'exemplaire remis au locataire, il n'importe pas de faire joindre, le cas échéant, une copie de l'état des lieux établi lors du départ du locataire précédent.

Lorsque l'immeuble est soumis au statut de la copropriété, le locataire devra pouvoir disposer d'une copie des extraits, régulièrement mis à jour, du règlement de copropriété concernant la destination de l'immeuble, la jouissance et l'usage des parties privatives et communes et précisant la quote-part afférente au lot loué dans chacune des catégories de charges.

Seul le locataire pourra se prévaloir de la violation des dispositions ci-dessus. Chaque partie doit accepter, à tout moment, d'établir un contrat conforme à ces mêmes dispositions.

Si le contrat de location initial est en principe conclu pour une durée au moins égale à six ans à compter de sa date d'effet, il sera encore possible de prévoir une durée de trois ans. Toutefois, dans ce deuxième cas, le bailleur ne pourra exercer, pendant la durée du contrat initial, le droit de résiliation précisé ci-après.

- Le locataire privé peut résilier le contrat de location au terme de chaque année du contrat.

En respectant le délai normal de préavis, il a également la faculté de résilier le contrat à tout moment pour des raisons financières, personnelles, familiales, professionnelles ou de santé. A remarquer que cette clause résolutoire se limite aux logements privés et qu'elle ne peut être étendue aux baux commerciaux.

A l'expiration du terme fixé par le contrat de location, celui-ci se renouvelle, pour une période qui ne peut être inférieure à trois ans, au profit du locataire occupant personnellement les lieux.

Lorsqu'aucun accord n'a pu intervenir entre le bailleur et le locataire pour la fixation du prix du loyer applicable au contrat renouvelé, le bailleur peut fixer le loyer dans les limites légales déjà relevées.

Le renouvellement n'a point lieu si l'une des parties notifie son refus de renouveler le contrat de location.

Le refus du bailleur de renouveler le contrat de location doit être justifié soit:

- . que le bailleur, ses ascendants ou ses descendants directs reprennent le logement;
- . que le logement soit vendu;
- . qu'un motif légitime et sérieux puisse être invoqué, c'est-à-dire des manquements graves et répétés de la part du locataire à l'une des obligations essentielles qui lui incombent.

S'il est vrai que l'énumération détaillée faite ci-après (voir pages 31 et 32) des obligations essentielles dont est tenu le locataire est plutôt exemplative, le Conseil Economique et Social tient cependant

à souligner que le législateur devra veiller à fournir suffisamment de précisions afin que la jurisprudence puisse y trouver les repères utiles pour circonscrire le caractère légitime et sérieux des motifs à invoquer.

- En cas de contestation par le locataire du caractère légitime et sérieux du motif du congé, le locataire peut saisir la commission des loyers dans le délai d'un mois à compter de la réception ou de la notification du congé. Cette commission émet un avis dans un délai de deux mois.

Les parties ne peuvent agir en justice avant d'avoir reçu notification de l'avis de la commission, qui doit être joint à la demande en justice. Si la commission n'a pas émis d'avis dans le délai de deux mois, le juge peut être saisi.

La prescription de l'action est interrompue à compter de la saisine de cette commission jusqu'à la notification, aux parties, de l'avis émis ou jusqu'à l'expiration du délai de deux mois.

. A ce sujet, le Conseil Economique et Social estime qu'il est indiqué de maintenir la commission des loyers ainsi que le principe du recours préalable avant toute action judiciaire, sauf en cas de retard ou de refus de paiement, hypothèses dans lesquelles le juge des référés sera directement saisi.

En effet, le rôle de conciliation de cette commission est primordial dès lors qu'il permet, dans bien des cas, d'amener les parties à un arrangement à l'amiable, préférable à une décision imposée, fût-elle judiciaire.

En outre, l'intervention de la commission des loyers évite de surcharger les tribunaux qui sont appelés à intervenir plutôt en deuxième et dernier ressort.

Toutefois et compte tenu des expériences vécues dans le passé, le Conseil Economique et Social propose de ne plus instituer les commissions des loyers au niveau des communes, mais de les placer sous la compétence directe du ministère de l'Intérieur.

Quant à leur composition - où il s'est avéré qu'il a parfois été difficile de constituer, sur le plan local, une commission qui puisse siéger et apprécier en toute sérénité - le Conseil Economique et Social suggère, tout en maintenant la composition paritaire, d'instituer, au total, six commissions régionales, localisées aux sièges des commissariats de districts et des justices de paix.

Ces commissions seront présidées par le commissaire de district ou son délégué.

- Lorsque le contrat initial de location a été conclu pour une durée au moins égale à six ans, le bailleur peut, au terme de chaque année du contrat et selon les règles à prévoir, résilier le contrat de location, à la condition qu'une clause de ce contrat l'y autorise, en vue de reprendre le logement pour l'habiter lui-même ou le faire habiter par son conjoint, ses ascendants, ses descendants ou par ceux de son conjoint.

Le bénéficiaire de la reprise doit occuper le logement dans les six mois suivant le départ du locataire et pendant une durée qui ne peut être inférieure à deux ans.

A l'expiration du contrat initial ou du contrat renouvelé, quelle qu'ait été la durée du contrat initial, le bailleur, personne physique, peut refuser de renouveler le contrat de location en vue de reprendre le logement dans les conditions précitées.

A l'expiration du délai de préavis à instituer, le locataire est déchu, de plein droit, de tout titre d'occupation sur le logement.

Lors de chaque renouvellement, quelle qu'ait été la durée du contrat initial, le bailleur peut faire insérer dans le contrat, s'il ne la contient déjà, une clause autorisant le droit de résiliation du contrat en vue de reprendre le logement dans les conditions précitées.

- A l'expiration du contrat initial ou du contrat renouvelé, le bailleur peut, à la seule fin de vendre le logement, ne pas renouveler le contrat de location.

Dans le cas où le contrat est conclu pour une durée égale ou supérieure à six ans, le bailleur peut, en cas de circonstances économiques ou familiales graves justifiant la vente du local, notifier au locataire, à l'issue de chaque période de trois ans, sa décision de résilier le contrat.

L'interaction de telles dispositions devrait normalement assurer au locataire la stabilité d'occupation indispensable et préserver au bailleur la disposition utile.

A l'instar de la loi française, il serait sans doute également souhaitable de reconnaître, au locataire en place, un droit de préemption agencé comme suit.

Le congé à notifier en cas de vente (voir ci-dessus), doit indiquer le prix et les conditions de la vente projetée. Cette notification vaut en même temps offre de vente au profit du locataire qui doit faire connaître son acceptation endéans le premier mois du délai de préavis.

Le locataire qui accepte l'offre ainsi notifiée dispose, à compter de la date d'envoi de sa réponse au bailleur, d'un délai maximum d'un mois pour la réalisation de l'acte de vente. Cette acceptation, par le locataire, de l'offre de vente, ne pourra pas comporter des conditions suspensives et/ou résolutoires plus favorables que celles souscrites par le tiers acheteur. Aussi le locataire ne saura-t-il subordonner son acceptation notamment à l'obtention d'un prêt, pour autant que le tiers acheteur ait également tenu à cette condition. En aucun cas, le délai de réalisation de la vente ne pourra dépasser, ni le délai reconnu au tiers acheteur, ni le délai normal de préavis.

Si, à l'expiration du délai de réalisation, la vente n'a pas eu lieu, l'acceptation de l'offre de vente est nulle de plein droit et le locataire est déchu, de plein droit, de tout titre d'occupation. Cependant, si le délai de réalisation a été plus court que le délai normal de préavis, la déchéance du titre d'occupation est reportée d'office à ce terme plus long.

- Au cas où, à la demande de la partie la plus diligente, le compromis ou l'acte de vente sous seing privé aura été enregistré avant que le locataire ait accepté l'offre de vente, ce dernier devra, pour exercer son droit de préemption, faire dresser l'acte de vente endéans le mois qui suit cet enregistrement.

Si le locataire achète le logement, il est subrogé dans tous les droits et il supporte toutes les obligations découlant du contrat originaire signé entre le propriétaire et le tiers acheteur, contrat qui a été à la base de la transaction initiale déjà enregistrée. Ainsi, l'acceptation, par le locataire, ne constitue pas une deuxième transaction et les frais de notaire et d'enregistrement ne sont dus qu'une seule fois.

En cas d'exercice, par le locataire, de son droit de préemption, l'acheteur n'est en droit ni de faire une surenchère ni de faire valoir des dommages et intérêts pour la non-réalisation de la vente.

- Afin d'éviter tout risque d'équivoque, il reste à préciser que le locataire, qui n'a pas accepté l'offre de vente, est déchu, à l'expiration du délai de préavis et de plein droit, de tout titre d'occupation sur les locaux.

- Lorsqu'il apparaît plus tard que le bien a été vendu à un tiers, à des conditions ou à un prix plus avantageux pour l'acquéreur que ceux prévus dans l'offre de vente, le locataire, qui n'avait pas accepté cette offre, a la faculté de se substituer à l'acquéreur pendant le délai d'un mois à compter de la notification du contrat de vente, notification qui doit être faite à la diligence du notaire ayant reçu l'acte.

- D'une façon générale, il est encore à noter que:

- . lors de la vente du logement, le vendeur est tenu de communiquer à l'acquéreur, en annexe à l'acte de vente, le montant du dernier loyer pratiqué;
- . le droit de résiliation et le droit de non-renouvellement du contrat de location ne peuvent être exercés à l'égard de tout locataire âgé de plus de soixante-dix ans dont les ressources annuelles sont inférieures à une fois et demie le montant annuel du salaire social minimum, sans qu'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités lui soit offert; l'âge du locataire et le montant de ses ressources sont appréciés à la date de la notification du congé;
- . le locataire n'aura le droit ni de céder le contrat de location ni de sous-louer, sauf accord exprès et écrit du bailleur;
- . le contrat de sous-location ne pourra être conclu pour un terme dépassant celui du contrat de location du locataire principal; il sera renouvelé à la demande du sous-locataire dans les mêmes conditions que celles du contrat de location et jusqu'au terme de celui-ci; le prix du loyer par mètre carré de surface habitable des locaux sous-loués ne pourra excéder celui payé par le locataire principal.

- En cas d'abandon du domicile par le locataire, le contrat de location continuera au profit du conjoint, de ses ascendants, de ses descendants, du concubin notoire ou des personnes à charge, qui vivaient effectivement avec lui depuis au moins un an à la date de l'abandon de domicile.

Lors du décès du locataire, le transfert du contrat de location pourra être revendiqué par les ascendants, descendants, concubin notoire ou personnes à charge, qui vivaient effectivement avec lui depuis au moins un an à la date du décès.

En cas de demandes multiples, le juge se prononcera en fonction des intérêts en présence.

A défaut de personnes remplissant les conditions précitées, le contrat de location est résolu, de plein droit, par le décès du locataire.

- Le congé sera notifié au bailleur ou au locataire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou signifié par acte d'huissier de justice.

Le délai de préavis est de trois mois.

Toutefois, en cas de mutation ou de perte d'emploi, le locataire peut notifier son congé au bailleur en observant un délai de préavis réduit à un mois.

A peine de nullité, le congé notifié par le bailleur ou celui notifié par le locataire, indiquera le motif allégué.

La notification du congé, par le bailleur, ne fera pas obstacle à la prorogation du contrat de location, ceci par accord exprès entre les parties et pendant une durée déterminée et non renouvelable qui ne peut excéder un an.

Pendant le délai de préavis, le locataire ne sera redevable du loyer et des charges que pour le temps où il aura occupé réellement les lieux si le congé a été notifié par le bailleur. Il sera redevable du loyer et des charges concernant tout le délai de préavis si c'est lui qui a notifié le congé, sauf si le logement se trouve occupé avant la fin du préavis par un autre locataire en accord avec le bailleur.

- Le locataire sera notamment tenu des obligations principales suivantes:

- . payer le loyer et les charges récupérables, dûment justifiées, aux termes convenus; le paiement mensuel sera de droit lorsque le locataire en a fait la demande;
- . user en bon père de famille de la chose louée suivant la destination qui lui a été donnée par le contrat de location;
- . répondre des dégradations et des pertes qui surviennent pendant la durée du contrat dans les locaux dont il a la jouissance exclusive, à moins qu'il ne prouve qu'elles ont eu lieu par cas de force majeure, par la faute du bailleur ou par le fait d'un tiers qu'il n'a pas introduit dans le logement;
- . prendre à sa charge l'entretien courant du logement et des équipements mentionnés au contrat, les menues réparations et l'ensemble des réparations locatives, sauf si elles sont occasionnées par vétusté, mal-façon, vice de construction, cas fortuit ou cas de force majeure;
- . ne pas transformer, sans l'accord exprès et écrit du bailleur, les locaux loués et leurs équipements; le bailleur pourra, si le locataire a méconnu cette obligation, exiger la remise en l'état des locaux ou des équipements au départ du locataire ou conserver les transformations effectuées sans que le locataire puisse réclamer une indemnité pour les frais engagés; toutefois, le bailleur aura la faculté d'exiger, aux frais du locataire, la remise immédiate des lieux en l'état lorsque les transformations mettent en péril le bon fonctionnement des équipements ou la sécurité du local;
- . souffrir la réalisation, par le bailleur, des grosses réparations urgentes et qui ne peuvent être différées jusqu'à la fin du contrat de location;

. s'assurer, en sa qualité de locataire, contre les risques dont il doit répondre en vertu de la loi.

- Sans préjudice des conditions de forme inhérentes au contrat de location, le bailleur sera tenu plus particulièrement encore aux obligations principales suivantes:

- . délivrer au locataire le logement en bon état de réparations de toute espèce et les équipements mentionnés au contrat de location en bon état de fonctionnement;
- . assurer la jouissance paisible du logement et garantir le locataire contre les vices ou les défauts qui en empêchent l'usage;
- . entretenir les locaux en état de servir à l'usage prévu par le contrat et y faire toutes les réparations nécessaires autres que locatives;
- . ne pas s'opposer aux aménagements réalisés par le locataire, dès lors que ceux-ci ne constituent pas une transformation de la chose louée.

- Un état des lieux sera établi contradictoirement par les parties lors de la remise des clés au locataire et lors de la restitution de celles-ci.

A défaut et après qu'une mise en demeure est restée sans effet pendant huit jours, l'état des lieux pourra être établi par huissier de justice à l'initiative de la partie la plus diligente, l'autre partie dûment appelée. Dans les cas où il n'aura pas été procédé dans les formes précitées à un état des lieux, le logement sera réputé avoir été dans l'état où le locataire l'a quitté.

Un exemplaire de l'état des lieux sera remis à chaque partie pour être joint au contrat de location.

Dans le cas où l'état des lieux sera établi par huissier de justice, les frais sont supportés, par moitié, par les deux parties.

- Lorsqu'un dépôt de garantie est prévu par le contrat de location pour garantir l'exécution, par le locataire, de ses obligations locatives, il ne peut être supérieur à deux mois de loyer en principal. Un dépôt de garantie ne peut pas être prévu lorsque le loyer est payable d'avance pour une période supérieure à deux mois. Toutefois, si le locataire demande le bénéfice du paiement mensuel du loyer, le bailleur pourra exiger un dépôt de garantie.

Ce dépôt de garantie sera restitué dans un délai maximum de deux mois à compter du départ du locataire, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur et des sommes dont celui-ci pourrait être tenu aux lieu et place du locataire, sous réserve qu'elles soient dûment justifiées.

Le montant du dépôt de garantie ne pourra faire l'objet d'une révision ni au cours du contrat de location ni lors du renouvellement de ce contrat.

Le dépôt de garantie pourra être substitué par une garantie bancaire ou par toute autre modalité qui assure une protection équivalente.

- Les charges récupérables, accessoires au loyer principal, seront exigibles en contrepartie:

- . des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée;
- . des dépenses d'entretien courant et des menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée qui ne sont pas la conséquence d'une erreur de conception ou d'un vice de réalisation;

- . du droit de bail et des taxes locatives qui correspondent à des services dont le locataire profite directement.

Les charges récupérables seront exigibles sur justification.

Elles pourront donner lieu au versement de provisions qui devront faire l'objet d'une régularisation annuelle. Toute modification du montant d'une provision devra être accompagnée de la communication des résultats arrêtés lors de la précédente régularisation et d'un état prévisionnel des dépenses.

Un mois avant l'échéance de la demande de paiement ou de la régularisation annuelle, le bailleur adressera au locataire un décompte par catégorie de charges ainsi que, dans les immeubles collectifs, le mode de répartition entre tous les locataires de ce bailleur.

Dans les immeubles soumis au statut de la copropriété, le syndic sera tenu à mettre à la disposition des copropriétaires bailleurs les informations mentionnées avant l'ouverture du délai prévu, à charge pour eux de les porter à la connaissance de leurs locataires.

- Toute clause prévoyant la résiliation, de plein droit, du contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges dûment justifiées aux termes convenus ou pour non-versement du dépôt de garantie convenu, ne produira son effet qu'un mois après qu'un commandement de payer sera resté sans suite.

Le juge statuant en instance de référé, saisi par le locataire, pourra, en considération des situations économiques des parties, accorder des délais de paiement renouvelables qui ne peuvent excéder deux ans à compter de la décision qui a suspendu les effets de clause. L'ordonnance du juge déterminera les modalités de règlement des loyers et des charges impayés.

La même faculté sera ouverte au juge dans le cadre d'une action en résiliation du contrat, fondée sur le non-paiement du loyer ou des charges.

Les effets de la clause de résiliation de plein droit seront suspendus pendant le cours des délais ainsi octroyés. Si le locataire se libère selon les délais et les modalités fixés par le juge, la clause de résiliation est réputée n'avoir jamais joué. Dans le cas contraire, la clause de résiliation de plein droit reprendra ses effets.

Les délais et les modalités de paiement, ainsi accordés, ne pourront pas suspendre l'exécution du contrat de location et notamment le paiement du loyer et des charges dûment justifiées.

- Sera réputée nulle et non avenue toute clause:

- . qui oblige le locataire, en vue de la vente ou de la location du local loué, à laisser visiter celui-ci les jours fériés ou plus de deux heures les jours ouvrables;
- . par laquelle le locataire est obligé de souscrire une assurance auprès d'une compagnie choisie par le bailleur;

- . qui prévoit l'ordre de prélèvement automatique comme unique mode de paiement du loyer ou qui impose, au locataire, la signature, par avance, de traites ou de billets à ordre;
- . par laquelle le locataire autorise le bailleur à prélever ou à faire prélever les loyers directement sur son salaire dans la limite cessible;
- . qui prévoit la responsabilité collective des locataires en cas de dégradation d'un élément commun de la chose louée;
- . par laquelle le locataire s'engage, par avance, à des remboursements sur la base d'une estimation, faite unilatéralement par le bailleur, au titre des réparations locatives;
- . qui autorise le bailleur à diminuer ou à supprimer des prestations stipulées au contrat sans prévoir la diminution correspondante du loyer et des charges et, le cas échéant, une indemnisation;
- . qui prévoit la résiliation, de plein droit, du contrat en cas d'inexécution des obligations du locataire pour un motif autre que le non-paiement du loyer ou des charges dûment justifiées;
- . qui autorise le bailleur à percevoir des amendes en cas d'infractions aux clauses d'un contrat de location ou d'un règlement intérieur d'immeuble;
- . qui interdit au locataire l'exercice, dans le respect de ses obligations principales, d'une activité politique, syndicale, associative ou confessionnelle.

- En cas de travaux d'amélioration du logement, le bailleur informera le locataire au cas où les travaux à effectuer sont destinés à adapter le local aux normes prescrites de salubrité, de sécurité, d'équipement et de confort. Ces travaux doivent porter le local à un niveau minimal de qualité thermique; ils peuvent, en outre, être destinés à améliorer la qualité phonique du local.

Il indiquera la nature des travaux, leur coût prévisionnel, les modalités de leur exécution, la date prévue pour leur achèvement et, le cas échéant, les modalités du relogement provisoire.

Il déterminera également le prix maximum du loyer principal qui pourra être exigé du locataire à compter de l'achèvement des travaux.

Le locataire disposera d'un délai de deux mois pour accepter ou pour refuser le nouveau contrat de location. Si le locataire refuse, le bailleur a la faculté de mettre fin au contrat de location en cours.

Au cas où les travaux visant à réaliser des économies d'énergie seront effectués par le bailleur avec une garantie contractuelle de résultats sur un bâtiment ou un ensemble de bâtiments d'habitation, une majoration du loyer peut être appliquée par celui-ci. Cette majoration, calculée selon des modalités à fixer, ne peut excéder le montant de l'économie d'énergie garantie.

- L'information préalable du locataire pourra utilement être fondée sur une fiche de renseignements.

Ainsi, toute personne, bailleur, vendeur et/ou revendeur, qui propose à un tiers la conclusion d'un contrat de location, devra lui remettre une fiche de renseignements concernant la localisation et la consistance des locaux, les éléments de confort, la durée du contrat de location, le loyer ainsi que le montant des charges locatives de l'année précédente et une estimation du montant de ces charges.

En outre, le règlement intérieur, s'il en existe un, est affiché dans chaque bâtiment et copie en est remise aux locataires à leur demande.

25. Le logement social

- A cet endroit, le Conseil Economique et Social entend préciser ses visées quant au champ d'application tant des éléments de base que des modalités relevées ci-avant, pour procéder à l'adaptation des loyers.

En effet, de l'avis du Conseil Economique et Social, il importe de distinguer non seulement entre différents types de locataires ayant des revenus et des besoins comparables, mais encore entre plusieurs types de logement, caractérisés par des conceptions et des coûts distincts.

Ainsi, il appert que si les techniques d'évaluation et d'adaptation préconisées devront s'appliquer normalement et à la plupart des logements locatifs courants ainsi qu'à la majorité des locataires, il n'en reste pas moins que des aspects spécifiques devront orienter les responsables politiques dans la recherche de solutions pour ceux des locataires moins favorisés, même s'il s'agit d'une minorité qui ne saurait faire face, compte tenu de leur situation de revenu ou de famille, à un loyer tributaire plus ou moins médiatement du capital investi par le propriétaire.

- Ceci étant, le logement dit "social" devra être traité différemment, c'est-à-dire que le critère de fixation pour le loyer ne saurait être le capital investi, mais essentiellement le revenu disponible du locataire.

Il importe, dès lors, de préciser que l'allocation au locataire d'une subvention directe visant à réduire, par ce biais, la charge du loyer, est une mesure inappropriée dans la conception globale développée par le Conseil Economique et Social.

La loi du 25 février 1979 ayant institué un Fonds pour le logement à coût modéré paraît avoir tracé une voie à suivre dans cette direction.

S'il est vrai qu'au vu des premières expériences acquises au sein de cet organisme de création récente, il importe d'amender rapidement, entre autres, les modalités de sa gestion courante, de même que l'approche à suivre pour la détermination de ses objectifs et de la fixation du rang de priorité des

réalisations prévues. Ce Fonds paraît être tout destiné pour prendre en main et pour surveiller ce secteur spécial où les aspects sociaux doivent certainement prévaloir sur les considérations purement économiques et financières.

Ce secteur devra s'orienter avant tout vers des réalisations de grande envergure et devra consacrer notamment une attention particulière à la recherche de méthodes de construction standardisées et moins coûteuses.

Si, dès lors, l'intervention suivie des pouvoirs publics est inéluctable en ce qui concerne la nécessité de contribuer, par des apports ou par des subventions directes sur le plan tant de l'investissement que du loyer, à une réduction du poids du loyer, ramené à un niveau compatible avec le revenu du locataire, il sera néanmoins indiqué de ne pas laisser, à la charge exclusive de l'Etat, la partie "investissement" de ce secteur.

Sans insister autrement sur l'important impact budgétaire des programmes du logement social, le Conseil Economique et Social est convaincu qu'il devra et qu'il pourra aussi être recouru aux capitaux d'investisseurs potentiels privés.

A cet effet, le Conseil Economique et Social préconise des mesures de dégrèvement fiscal cohérentes comportant, d'une part, des possibilités d'amortissement accéléré et, d'autre part, des exemptions de l'imposition sur les revenus touchés et conformes au plancher à fixer, plancher qui pourrait correspondre, par exemple, à un taux de rendement net d'impôt de l'ordre de 2% sur le capital investi.

Il s'y ajoute que la coordination de ces projets et l'établissement de critères d'éligibilité devront relever de la seule compétence du Fonds pour le logement à coût modéré, qui gèrera ces immeubles, qui percevra les loyers et qui, de l'autre côté, conclura un bail global avec l'investisseur privé.

Le Conseil Economique et Social ne se cache guère la nécessité, dans une telle optique, de la mise en place d'un support administratif adéquat et relativement important. Il estime toutefois qu'à l'issue des mûres réflexions qu'il a menées en particulier à ce sujet, la reprise, sous l'égide des autorités publiques de la gestion du secteur du logement social, constitue la seule solution possible et réalisable à brève échéance.

26. Les baux commerciaux

- Il est indiqué de signaler, qu'à l'heure actuelle, la seule protection dont bénéficient les artisans et les commerçants, est celle qui leur est donnée par l'arrêté grand-ducal du 31 octobre 1936 concernant la protection du fonds de commerce en matière de bail.

Cet arrêté permet non seulement, sous certaines conditions, la cession d'un bail ou la sous-location au cas où elle est faite ensemble avec la cession du fonds de commerce, mais il confère également au locataire d'un immeuble à destination commerciale ainsi qu'à ses ayants droit qui y exploitent un fonds de commerce depuis plus de trois ans, le droit d'obtenir le renouvellement de son contrat par préférence à toute autre personne. Ce droit ne peut cependant plus être invoqué au-delà de la quinzième année de location.

- Ceci étant et compte tenu des évolutions récentes de plus en plus préoccupantes, les ressortissants du commerce et de l'artisanat plaident pour une protection accrue des intérêts justifiés et du bailleur et du locataire.

En effet, la protection spéciale du fonds de commerce en matière de bail à loyer, se fonde essentiellement sur le fait que si le bail d'un commerçant, propriétaire d'un fonds de commerce qu'il exploite dans les lieux loués, est résilié par le bailleur, ce commerçant risque, au cas où il doit déplacer son commerce dans un autre local même plus ou moins proche (ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il est obligé de changer de quartier, voire de localité), de perdre tout ou partie de son achalandage, élément essentiel du fonds, partant, de voir s'amenuiser la valeur de son fonds de commerce.

Parallèlement et au cas - normal - où l'exploitation du fonds a permis de valoriser l'immeuble où était implanté jusque-là son commerce, la plus-value créée constitue, le plus souvent, un enrichissement sans cause du bailleur, propriétaire du local de commerce.

- Ceci étant, l'arrêté grand-ducal du 31 octobre 1936 précité prévoit (exemple-type du cas où l'exécutif a coulé sous la forme d'une disposition réglementaire une jurisprudence qui s'était confirmée progressivement et qui avait fait ses preuves), pour pallier, dans toute la mesure du possible, à cette situation, trois types de mesures:

. D'abord, "la clause résolutoire expresse reste soumise à l'appréciation du juge".

. Ensuite, l'interdiction de céder le bail ou de sous-louer est non-avenue si la cession ou la sous-location sont faites ensemble avec la cession du fonds de commerce. Il faut cependant qu'un commerce identique reste établi. En cas de refus du bailleur, le locataire peut se pourvoir en justice pour faire statuer sur les justes motifs de ce refus. Il est vrai que le cédant demeure tenu, au titre de la caution solidaire, de toutes les obligations dérivant du bail. En outre, l'interdiction de céder le bail reste valable lorsque le bailleur s'est réservé une partie de l'immeuble pour l'habiter lui-même ou y faire habiter sa famille.

. Enfin, tout locataire d'un immeuble à destination commerciale qui, par lui-même ou par l'intermédiaire de ses ayants droit, y exploite un fonds de commerce depuis plus de trois ans au moins, mais pas depuis plus de quinze ans, bénéficie d'un droit préférentiel au renouvellement du bail.

- Le propriétaire ne pourra s'opposer à ce renouvellement préférentiel dans les cinq cas suivants:

- . il fait état de griefs légitimes à l'égard du preneur, griefs qui sont à apprécier par le juge compétent;
- . il revendique le local aux fins d'occupation personnelle par lui-même, par ses ascendants ou par ses descendants;
- . il prévoit la reconstruction ou la transformation de l'immeuble ou du local;
- . il se propose d'abandonner toute location aux fins de commerce semblable ou analogue;
- . il justifie d'une offre "sincère et réelle" d'un tiers supérieure à celle du locataire. Dans ce cas, le locataire pourra, soit payer le loyer ainsi déterminé, soit renoncer à son droit de préférence. Le locataire a droit à des dommages intérêts si l'offre s'avère n'avoir pas été sincère et réelle.

- La demande de renouvellement doit être notifiée au moins six mois avant la fin de l'expiration du bail en cours, le propriétaire devant faire connaître son avis dans les trois mois dès réception.

Les loyers et les autres charges à acquitter par le locataire pendant la période du renouvellement seront déterminés, à défaut d'accord entre parties, par un ou trois experts choisis par elles, sinon désignés par le Président du Tribunal civil de la situation de l'immeuble.

Certaines dispositions de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer doivent être mises en parallèle avec la prédite réglementation.

- Sous réserve de l'arrêté de 1936, l'article 17 de cette loi prévoit que le preneur commerçant ou industriel, dont le bail ayant pour objet des locaux à usage commercial ou industriel vient de cesser, pourra demander deux sursis successifs, chacun de six mois au maximum. Ce sursis doit être demandé

dans des délais stricts fixés par la loi et sera refusé si le bailleur prouve qu'il a besoin de l'immeuble pour l'exploiter lui-même ou le faire exploiter par ses descendants ou pour d'autres motifs "graves et légitimes".

- Il s'y ajoute que récemment, le Gouvernement, par la loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie et par la nouvelle loi tripartite, votée le 16 décembre 1982, a bloqué temporairement les loyers commerciaux.

Dans la mesure où cette dernière mesure relève de considérations étrangères à la matière même de la protection spéciale des baux commerciaux, et pour autant que les dispositions actuellement en vigueur ont, en général, permis de concilier les intérêts primordialement opposés du bailleur, propriétaire du local de commerce, d'une part, et du locataire, propriétaire du fonds de commerce, d'autre part, le Conseil Economique et Social estime pouvoir conclure qu'en ce moment il n'est guère utile de vouloir modifier fondamentalement la législation existante.

Il estime toutefois nécessaire d'améliorer la sécurité du preneur en prévoyant des délais de préavis qui seront directement fonction tant de la durée du bail que de la durée d'occupation de l'immeuble. Ainsi, pour un bail de trois ans, le délai de préavis pourrait être au moins de trois mois; pour un bail de six ans, il pourrait être au moins de six mois; pour un bail de neuf ans, il pourrait s'étendre sur une année et pour un bail de quinze ans, sur deux années.

Afin d'aboutir à une protection adéquate également de ceux des preneurs qui ne disposent pas de bail ou seulement d'un bail depuis peu, tout en occupant l'immeuble depuis de nombreuses années, des délais de préavis analogues pourraient être envisagés, à savoir: une année en cas d'occupation de plus de 9 ans, deux années en cas d'occupation de plus de 15 ans, trois années en cas d'occupation de plus de 20 ans.

Si, dès lors, les dispositions de l'arrêté grand-ducal du 31 octobre 1936 pouvaient être reprises en principal, elles devraient encore pouvoir être, le cas échéant, renforcées en ce sens que le droit de préférence serait à élargir sur une période de vingt à vingt-cinq ans, ceci afin de consolider la stabilité de commerces confirmés et implantés depuis de longue date.

- Sans préjudice de ce qui précède et du maintien de la liberté des parties dans la formation des prix en matière de baux commerciaux, le Conseil Economique et Social ne voudrait cependant pas manquer de rendre attentif à un ensemble de considérations qui ne seront pas à négliger pour l'avenir et qui relèvent notamment de fortes incidences des loyers commerciaux sur la structure des coûts et, partant, sur les prix de vente ainsi que sur la concentration progressive de certains types limités de commerce aux meilleurs centres ou rues commerciales.

Ces types de commerce, qui vendent presque toujours des produits dits "de luxe", sont les seuls qui permettent de dégager une valeur ajoutée suffisamment importante pour pouvoir payer les très hauts loyers exigés à de tels endroits.

Il faudra aussi réfléchir, tôt ou tard, sur les dispositifs légaux à mettre en place pour enrayer des sauts importants et trop brusques dans les relèvements des loyers à l'occasion du changement de locataire ou de renouvellement du bail.

En effet, de telles situations, soit rendent impossible le maintien du type de commerce en place, soit obligent l'ancien locataire à prendre des risques d'exploitation souvent inconsidérés lorsqu'il entend néanmoins maintenir, au même endroit, ou dans les environs immédiats, son commerce, soit incitent de nouveaux venus à une épopée commerciale aventureuse qui se termine, dans bien des cas, par une faillite aussi inutile que malencontreuse.

27. Les sanctions

Sans vouloir entrer dans le détail de l'agencement concret des sanctions à prévoir, le Conseil Economique et Social voudrait cependant insister sur la nécessité de mettre en place des pénalités adéquates et efficaces.

A ce sujet, la nouvelle loi française précitée* pourrait servir de base de référence pour la détermination des manquements à sanctionner.

Le Conseil Economique et Social voudrait énumérer, à titre exemplatif, les faits suivants:

- subordonner, à charge du locataire, la conclusion du contrat de location
 - . soit à une remise d'argent ou de valeurs ne correspondant pas au paiement du loyer et des charges locatives ou au dépôt de garantie;
 - . soit à la reprise d'objets ou d'installations à un prix manifestement supérieur à leur prix réel;
- subordonner, à charge du bailleur, le départ du locataire à une remise d'argent ou de valeurs ou à la reprise d'objets ou d'installations à un prix manifestement supérieur à leur valeur réelle;
- délivrer une copie de quittance comportant une ou plusieurs mentions erronées;
- exercer, de manière frauduleuse, le droit de résiliation ou le droit de non-renouvellement du contrat;
- exiger ou percevoir un loyer excédant les plafonds légaux.

* Voir page 22.

En ce qui concerne plus particulièrement la fixation des pénalités pécuniaires et des montants des dommages et intérêts, le récent règlement grand-ducal du 22 décembre 1981 modifiant le règlement grand-ducal du 23 décembre 1974 concernant la concurrence déloyale, pourra fournir les paramètres à appliquer par les tribunaux également dans la matière des baux à loyer.

3. LES CONCLUSIONS

31. L'approche globale et les propositions de base

Au vu de ce qui précède, une réforme de la loi sur les baux à loyer s'impose à la lumière du fait que les conditions économiques et financières qui ont prévalu lors de l'élaboration de la loi de 1955 ont fondamentalement changé.

- Face à cette situation nouvelle, une approche globale du problème doit, en dehors du taux de rendement du capital investi, prendre également en considération d'autres éléments, telles la crise économique et la diminution du pouvoir d'achat des ménages.

. La proportion des ménages luxembourgeois propriétaires étant évaluée à près de deux tiers de la population globale, les ménages locataires constituent une minorité de l'ensemble des ménages.

. De plus, parmi ces derniers, il s'agit de distinguer entre ceux nécessitant une protection et ceux - moins nombreux - qui, pour des raisons personnelles, préfèrent la location à l'acquisition de leur logement et qui sont disposés à payer des loyers très élevés.

- En ce qui concerne la détermination du loyer, le Conseil Economique et Social s'est interrogé d'abord sur la base du loyer et de sa fixation.

. Ainsi et pour la définition du capital investi, il est proposé de déterminer séparément, d'une part, la base et, d'autre part, les modifications subies par la base initiale.

Cette façon de procéder doit permettre de distinguer nettement entre le terrain et la construction et de tenir équitablement compte des investissements complémentaires

éventuels, investissements qui, jusqu'à présent, n'ont pas été retenus par la jurisprudence pour admettre la demande d'un loyer supérieur, même au cas où ils ont consisté dans des travaux de modernisation par lesquels le degré de confort du logement a été substantiellement relevé.

. Quant à la fixation des loyers, il est proposé de retenir, comme base, le capital investi comprenant le terrain et la construction proprement dite.

La partie "terrain" constituant un élément fixe, la partie "construction" seule sera réévaluée périodiquement.

. Compte tenu des risques d'incompatibilité entre les notions de rendement (propriétaire) et de charge (locataire), le Conseil Economique et Social s'est attaché à dégager et à proposer un cadre général permettant aux autorités publiques d'y asseoir le taux approprié, situé à l'intérieur de la fourchette qui se dégage des deux opinions exprimées au sein du Conseil Economique et Social.

En effet, en ce qui concerne le propriétaire, vu le phénomène incontesté de capitalisation inhérent à tout investissement immobilier, de la sécurité intrinsèque de cette forme de placement, de la probabilité de la constitution de plus-values ainsi que, en ce qui concerne le locataire, des considérations sociales et des contraintes qui se dégagent de la politique de revenu (niveau et/ou affectation), le taux du rendement à appliquer sera nécessairement inférieur au taux des placements mobiliers.

Par ailleurs, un taux proche, voire identique à celui pratiqué, par exemple, sur les marchés financiers ne correspondrait nullement aux exigences d'une situation normalisée du marché immobilier et

éventuels, investissements qui, jusqu'à présent, n'ont pas été retenus par la jurisprudence pour admettre la demande d'un loyer supérieur, même au cas où ils ont consisté dans des travaux de modernisation par lesquels le degré de confort du logement a été substantiellement relevé.

. Quant à la fixation des loyers, il est proposé de retenir, comme base, le capital investi comprenant le terrain et la construction proprement dite.

La partie "terrain" constituant un élément fixe, la partie "construction" seule sera réévaluée périodiquement.

. Compte tenu des risques d'incompatibilité entre les notions de rendement (propriétaire) et de charge (locataire), le Conseil Economique et Social s'est attaché à dégager et à proposer un cadre général permettant aux autorités publiques d'y asseoir le taux approprié, situé à l'intérieur de la fourchette qui se dégage des deux opinions exprimées au sein du Conseil Economique et Social.

En effet, en ce qui concerne le propriétaire, vu le phénomène incontesté de capitalisation inhérent à tout investissement immobilier, de la sécurité intrinsèque de cette forme de placement, de la probabilité de la constitution de plus-values ainsi que, en ce qui concerne le locataire, des considérations sociales et des contraintes qui se dégagent de la politique de revenu (niveau et/ou affectation), le taux du rendement à appliquer sera nécessairement inférieur au taux des placements mobiliers.

Par ailleurs, un taux proche, voire identique à celui pratiqué, par exemple, sur les marchés financiers ne correspondrait nullement aux exigences d'une situation normalisée du marché immobilier et

ne manquerait sans doute pas de créer une insolvabilité certaine pour nombre de locataires, notamment pour ceux disposant de revenus modestes.

- De plus, il importe de ne pas négliger l'incitation à l'investissement immobilier, ceci en raison d'une certaine pénurie existant en matière de logement, d'une part, et de l'impact économique résultant des activités du secteur bâtiment, d'autre part.

- Dans un contexte général, le Conseil Economique et Social a tenu à nuancer ses propositions. En effet, si actuellement un tiers à peu près des ménages luxembourgeois a toujours eu recours à la location, la situation économique et l'évolution des coûts de la construction ne manqueront certes pas d'entraîner une diminution des ménages aptes à financer l'acquisition ou la construction d'un logement propre et, partant, d'augmenter la demande en location.

Compte tenu de cet état des choses, il échet de distinguer entre différents groupes cibles concernés. Ainsi, l'on devrait différencier trois catégories de baux à loyer, à savoir:

- . la catégorie de luxe, pour laquelle l'on pourrait laisser libre cours aux mécanismes du marché;
- . la catégorie moyenne qu'il échet de réglementer par la fixation d'un taux maximal;
- . la catégorie sociale pour laquelle il faudra élaborer un cadre permettant d'y greffer un loyer ne dépassant pas un certain pourcentage du revenu.

- A ce sujet, le Conseil Economique et Social insiste sur l'obligation d'une réforme globale conjointe portant, d'une part, sur les modes de fixation et d'adaptation des loyers et, d'autre part, sur les rapports locatifs et les droits et les obligations qui en découlent pour les parties contractantes.

- Quoi qu'il en soit et pour éviter, dans toute la mesure du possible, des adaptations de loyer immédiates, trop brusques et trop substantielles, le Conseil Economique et Social préconise, en tout état de cause, une période transitoire de trois ans, étant entendu que le défaut d'entretien caractérisé entraînera une réduction modulée de la base de référence.

Les modalités à prévoir pourraient s'orienter utilement sur les mécanismes prévus par les articles 71 à 74 de la loi française déjà citée* (dispositions transitoires), compte tenu toutefois des propositions spécifiques faites par le Conseil Economique et Social, et qui sont adaptées à la situation propre de notre pays.

- En ce qui concerne les droits et les obligations du propriétaire et du locataire, le Conseil Economique et Social estime qu'il importe de mettre en place un code de bonne conduite, instituant la clarté des rapports locatifs et permettant la stabilité d'occupation du locataire de bonne foi, tout en assurant une mobilité suffisante au marché locatif ainsi qu'un encouragement certain à l'investissement immobilier.

- Afin d'apporter une aide efficace aux couches sociales moins favorisées dans la prise en charge des dépenses de logement, le Conseil Economique et Social ne voit pas d'autre solution que celle d'une intervention, directe et sur une large échelle, des pouvoirs publics, intervention à compléter nécessairement par le concours de l'initiative du secteur privé.

- Enfin, pour ce qui est des baux commerciaux, le Conseil Economique et Social s'est résolu à proposer, à ce stade, uniquement une consolidation des mécanismes institués par l'arrêté grand-ducal du 31 octobre 1936 concernant la protection du fond de commerce en matière de bail, consolidation qui vise une préservation accrue des intérêts en présence.

* Voir page 22.

. Néanmoins, le Conseil Economique et Social a aussi tenu à rendre attentif à un ensemble de considérations à ne pas négliger pour l'avenir et qui se réfèrent essentiellement aux incidences des loyers commerciaux sur la structure des coûts et sur la concentration de certains types de commerce aux meilleurs sites commerciaux.

. Il s'y ajoute que le législateur devra, dans un délai rapproché et dans une réforme spécifique, prévoir les dispositifs permettant d'enrayer des sauts importants et trop brusques dans les relèvements des loyers commerciaux à l'occasion du changement de locataire ou du renouvellement du bail.

32. Les mesures particulières

- En complément à ces propositions de base, le Conseil Economique et Social tient également à rappeler et à souligner les considérations suivantes:

. Pour éviter un système d'adaptation automatique des loyers et tout en garantissant leur adaptation périodique, le Conseil Economique et Social préconise un modèle "négo-ciation" et insiste sur la mise en place d'un système cohérent de paramètres et de données statistiques complémentaires permettant à un groupe d'experts l'élaboration, à des échéances fixes, d'un avis circonstancié proposant au Gouvernement les adaptations à faire.

. L'incitation à l'investissement devra être accentuée par des mesures d'appui se situant, avant tout, sur le plan fiscal, notamment par des dégrèvements fiscaux et des amortissements accélérés.

. L'institution, en particulier dans le cadre de la copropriété d'un fonds de renouvellement pour la constitution de réserves adéquates pour le remplacement des équipements communs importants soumis à une usure normale et/ou des parties "construction" nécessitant des réfections périodiques.

- En ce qui concerne les droits et les obligations du propriétaire et du locataire, le Conseil Economique et Social voudrait les voir précisés dans le corps même de la loi.

- En outre, le Conseil Economique et Social voudrait faire reconnaître au locataire, dans des situations particulières et dans des conditions déterminées, un droit de préemption.

- Il estime, de surcroît, indiqué de faire modifier le fonctionnement et la composition des commissions de loyer.

- Au vu des changements préconisés dans les rapports locatifs, le Conseil Economique et Social juge indispensable l'établissement d'un règlement de copropriété-type en collaboration avec les milieux socio-professionnels concernés.

- Finalement, le Conseil Economique et Social insiste sur la mise en place de sanctions adéquates permettant de garantir le respect et l'efficacité des dispositifs légaux préconisés.

Résultat du vote:

Le présent avis a été adopté à l'unanimité des voix des membres présents.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Armand Simon

Luxembourg, le 28 février 1983