



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur

La Ministre

Luxembourg, le 30 juin 2020

REÇU
Par Alf Christian, 17:51, 30/06/2020

Monsieur Marc Hansen
Ministre aux Relations avec le Parlement
Service central de législation
43, bld Roosevelt
L-2450 Luxembourg

Concerne : Question parlementaire n°2410 du 17 juin 2020 des honorables Députés Yves Cruchten et Mars Di Bartolomeo concernant la réglementation de la cohabitation

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la réponse à la question parlementaire sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

La Ministre de l'Intérieur

Taina Bofferding

Réponse commune de Madame la Ministre de l'Intérieur, Taina Bofferding, et de Monsieur le Ministre du Logement, Henri Kox, à la question parlementaire n°2410 des honorables Députés Mars Di Bartolomeo et Yves Cruchten au sujet de la cohabitation

Les honorables députés s'enquièreent si le plan d'aménagement général (désigné ci-après par le « PAG »), tel que prévu par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, est susceptible de « régler la cohabitation ».

Est-ce que Madame la Ministre est d'avis que l'instrument du PAG permet de régler la cohabitation ? Madame la Ministre pourrait-elle nous éclaircir sur le cadre légal qui permettrait à une commune soit d'accepter, soit de refuser une déclaration de cohabitation ?

A cet égard, la Ministre de l'Intérieur donne à considérer que le PAG n'a pas, en soi, vocation à régler le phénomène de la cohabitation à proprement parler.

En effet, il s'agit d'un phénomène sociétal complexe qui requiert une approche nuancée.

Généralement, l'on observe l'émergence de telles formes d'habitation alternatives et collectives, en réponse à la fois à la crise du logement et à l'actuelle poussée démographique extrêmement forte que connaît le Grand-Duché de Luxembourg. Le changement des modes de vie contemporains a ainsi pour conséquence l'occupation de logements collectifs ou qualifiés d'unifamiliaux par des personnes qui ne présentent pas de liens de famille, mais qui partagent le même logement, qu'il s'agisse d'un logement de type collectif ou encore d'une maison qualifiée d'unifamiliale. Les phénomènes de colocation ou de sous-location peuvent aussi résulter du choix d'un résident de mettre à disposition d'une ou de plusieurs personnes une partie de l'immeuble qu'il occupe, ou encore du choix personnel de vivre ensemble avec d'autres personnes, dans une maison d'habitation ou encore un appartement.

Le PAG, quant à lui, se contente simplement de diviser en diverses zones le territoire communal concerné pour lesquelles il arrête le mode et le degré d'utilisation du sol (« *Bauliche Nutzung* »). Son objectif se limite ainsi à la répartition et l'implantation judicieuse des activités humaines dans les diverses zones qu'il arrête.

Juridiquement, le PAG est un règlement communal dont l'objet est déterminé par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Ainsi, il constitue la norme de base pour les plans d'aménagement particulier (désigné ci-après par le « PAP »), qui précisent et exécutent le PAG et qui servent d'une part à garantir l'intégration des constructions et aménagements dans les zones urbanisées par l'adoption d'un PAP « quartier existant » et d'autre part le PAP « nouveau quartier », qui est orienté par le schéma directeur et qui se contente de fixer essentiellement les règles d'urbanisme et de lotissement de terrains.

Partant, les contenus tant du PAG que du PAP doivent se limiter à des prescriptions qui ont trait au dimensionnement des constructions et des aménagements ainsi qu'à leur affectation. Les modalités d'occupation d'un immeuble d'habitation ne sont ainsi pas du ressort de ces instruments juridiques. Admettre le contraire reviendrait dès lors à purement et simplement dénaturer les PAG et PAP.

Le tribunal administratif (TA N° 38557) a pu préciser que la colocation est compatible avec le statut de maison unifamiliale sans que ce mode d'habitation ne change la nature de l'immeuble. En effet, le terme « maison unifamiliale » décrit en matière d'aménagement communal et de développement urbain une typologie de construction, mais ne se réfère ni à l'utilisation qu'en fait le propriétaire ou un locataire, colocataire ou sous-locataire, ni aux liens qui existent ou non entre les occupants.

Le tribunal a également pris soin de préciser que la circonstance que les différents colocataires disposent chacun d'un contrat de location séparé n'est pas de nature à changer cette analyse.

Un de nos pays voisins, la Belgique, a adopté une position similaire en la matière. Ainsi, par un arrêt du 20 avril 2017 du Conseil d'État¹, celui-ci a considéré qu'une demande de permis d'urbanisme visant à transformer une habitation unifamiliale en logement collectif (colocation) ne constituait ni un changement d'affectation, ni la création d'un nouveau logement, et ne nécessitait donc pas de permis d'urbanisme préalable pour procéder à cette transformation.

Dès lors la Ministre de l'Intérieur estime sur base de ce qui précède, que les communes n'ont pas vocation à régler la colocation ou la sous-location en exécution de la législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Il est encore à considérer que plus généralement, aucun texte de loi dans le domaine du logement ne circonscrit la famille au noyau conjugal ou affectif.

Dès lors la question se pose s'il n'est pas discriminatoire et intrusif d'écarter certains groupes de personnes (les colocataires) au seul motif qu'ils ne sont pas unis par un lien de parenté ou d'alliance.

Monsieur le Ministre est-il d'avis que les communes devraient prendre des mesures supplémentaires, dépassant celles prévues par la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et de son règlement d'exécution ?

Le Ministre du Logement est d'avis que la loi précitée du 20 décembre 2019 et le règlement grand-ducal pris en son exécution règlent, à l'heure actuelle, à suffisance les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location. En effet, ce dispositif a été élaboré en étroite collaboration avec les communes les plus concernées par le phénomène des « chambres meublées » et prévoit une période de transition de deux ans pour la mise en conformité des logements et chambres donnés en location. Une évaluation des effets de cette loi ne sera possible qu'une fois ce délai révolu et quand la loi aura pu faire ses preuves.

En effet, la loi précitée introduit une obligation pour tout propriétaire ou exploitant qui donne en location ou met à disposition une ou plusieurs chambres de les déclarer préalablement au bourgmestre de la commune en indiquant le nombre maximum de personnes pouvant y être logées et en joignant à la déclaration un plan des locaux. Par ce biais et par la possibilité d'une visite des lieux, le bourgmestre est à même de contrôler lesdits logements et chambres pour vérifier le respect des critères prévus par la loi.

Suite à ce contrôle, le bourgmestre peut même soit ordonner au propriétaire de se conformer aux prescriptions de la loi dans un délai qu'il détermine, soit ordonner la fermeture d'un logement ou d'une chambre ne correspondant pas aux critères fixés en vertu de la loi.

En cas de décision de fermeture, il appartient respectivement au propriétaire ou à l'exploitant de pourvoir au relogement des occupants. À défaut, le bourgmestre y pourvoit pour le compte et aux frais du propriétaire ou de l'exploitant.

¹ (C.E., n°2367.973, Ville d'Ottignies-LLN/Région wallonne),

Le Ministre du Logement est dès lors de l'avis que les communes et leurs responsables disposent de suffisamment d'outils pour mettre un terme au phénomène des chambres meublées insalubres et inhabitables.

L'accord de coalition prévoit des modifications législatives qui visent une simplification de la sous-location et de la colocation. Monsieur le Ministre juge-t-il que des dispositions comme celles prévues à Esch vont à l'encontre de cette volonté ?

Les questions relatives à la sous-location, voire la cession d'un bail, relèvent de façon générale du Code civil et plus particulièrement de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation pour les dispositions spécifiques des baux concernant les locaux d'habitation. Ainsi, l'article 1717 du Code civil prévoit que le « preneur [le locataire d'un bail] a le droit de sous-louer, et même de céder son bail à un autre, si cette faculté ne lui a pas été interdite » alors que la loi modifiée du 21 septembre 2006 précise encore à l'article 2 que « toute cession de bail portant sur des baux à usage d'habitation n'est interdite qu'en cas de stipulation contractuelle expresse dans le contrat de bail ». Il serait dès lors difficile de concevoir une interdiction générale de la sous-location pour des logements se situant dans certaines zones définies au PAG.

Pour ce qui est de la colocation, le ministère du Logement est en train de préparer un projet de loi introduisant ce concept dans la législation luxembourgeoise sur le bail à loyer.

Il est dans ce contexte important de distinguer le concept de colocation de celui - à portée plus générale - de la cohabitation. En effet, par cohabitation, on peut entendre le simple fait d'habiter ensemble un logement, c'est-à-dire un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes, indépendamment du lien légal ou relationnel entre les personnes vivant en cohabitation et indépendamment du statut d'occupation du logement cohabité. La notion « cohabitation » n'apparaît d'ailleurs pas dans la législation sur le bail à loyer ou sur la salubrité des logements.

La colocation, qu'il ne faut pas confondre avec la sous-location, est conçue comme la location par plusieurs locataires d'un même logement par le biais d'un contrat de bail unique dans lequel les locataires sont solidairement tenus au regard de leurs obligations vis-à-vis du bailleur. Il y a également lieu de distinguer la colocation des cas de location à baux multiples d'un immeuble ou partie d'immeubles comprenant deux ou plusieurs logements ou chambres loués par un bailleur individuellement à des locataires non liés par un contrat de bail unique.

Le fait de vivre à plusieurs personnes dans un même logement sous forme de colocation a plusieurs avantages, aussi bien pour les colocataires que pour le bailleur :

1. pour les colocataires:
 - minimiser les coûts du loyer en divisant celui-ci entre les colocataires (donc un loyer plus abordable);
 - disposer d'un espace de vie plus grand (p.ex. maison partagée entre plusieurs jeunes);
 - la vie en communauté (entre personnes ayant le plus souvent aucun lien familial);
2. pour le bailleur:
 - bénéficiant du cumul des revenus de ses colocataires, et donc de plusieurs sources lui permettant de s'assurer du paiement du loyer et des charges;
 - en raison de la solidarité entre les colocataires, il bénéficie d'une protection supplémentaire, car la répartition des risques de défaut de paiement du loyer est ainsi

mieux répartie: en cas de problème, le bailleur peut s'adresser à celui qui est le plus solvable, à charge pour celui-ci de s'arranger avec les autres par la suite.

Il y a lieu de préciser que le concept de colocation - tel qu'il est prévu de l'introduire dans la législation sur le bail à loyer - reste totalement neutre par rapport à l'idée de ménage ou de communauté domestique. Le fait de vivre en colocation ne fait pas que les personnes concernées constituent automatiquement une communauté domestique ou un ménage. Leur lien de solidarité, tel que prévu dans le projet de loi, reste limité à leur relation de colocataire par rapport à un bailleur. Etant donné que la colocation ainsi définie est à distinguer d'une location à baux multiples des chambres d'un même logement, il n'est pas prévu d'étendre l'obligation de la déclaration préalable au bourgmestre d'une mise en location de chambres aux logements loués sous le futur régime légal de la colocation.

Par ailleurs, il est également prévu de préciser le plafond du loyer qu'il sera possible de demander pour des logements ou chambres meublés. En effet, à l'heure actuelle, la loi de 2006 prévoit que: « *Le loyer des logements meublés [...] ne peut en aucun cas dépasser le double du loyer fixé conformément à l'article 3. Il est tenu compte, dans la fixation du loyer, de la valeur du mobilier* ». Souvent cette disposition est interprétée de façon à dire que le loyer d'un logement ou chambre meublé peut représenter 10% du capital investi. Or, pour les logements ou chambres meublés, il y a plutôt lieu de calculer le plafond du loyer du logement non meublé conformément à l'article 3 de ladite loi et d'augmenter celui-ci d'un montant tenant compte de la valeur des meubles sans que ce montant ne puisse doubler le loyer du logement non meublé. Il est donc prévu de préciser la façon de prendre en compte le calcul du montant du loyer des meubles afin de mieux cadrer le loyer des logements et chambres meublés.

Dans ce même ordre d'idées, il est utile de rappeler que pour un ensemble de chambres meublées au sein d'un même logement, le loyer annuel demandé pour l'ensemble des chambres ne peut pas dépasser un montant de 5% du capital investi dans ce logement.

Dans quelle mesure Madame la Ministre, respectivement Monsieur le Ministre envisagent-ils d'intervenir au regard de la communication de la Ville d'Esch ?

Finalement, en ce qui concerne l'interrogation des Députés dans quelle mesure Madame la Ministre, respectivement Monsieur le Ministre envisagent-ils d'intervenir au regard de la communication de la Ville d'Esch, il y a d'abord lieu de souligner que le projet de refonte globale du PAG de la ville d'Esch se trouve actuellement encore en début de la procédure d'adoption. En effet, le projet a fait l'objet de la saisine du conseil communal en date du 8 mars 2019 et le projet, dont notamment les dispositions relatives à la colocation, a été avisé par la commission d'aménagement en date du 7 octobre 2019.

Il appartient dès lors au conseil communal de procéder au vote définitif du projet, lors duquel il peut notamment apporter des modifications, qui sont proposées par la commission d'aménagement ou encore par des personnes intéressées qui ont introduit des observations et objections à l'encontre du projet, dont les dispositions susmentionnées.

S'il est vrai que les dispositions litigieuses initialement proposées et communiquées risquent de se heurter aux textes légaux en matière d'aménagement communal, la Ministre de l'Intérieur tient à souligner qu'elle ne saurait statuer sur la légalité des dispositions du PAG qu'après avoir été saisie du projet définitif, le cas échéant, remanié.