

Projet de loi

**portant modification 1. de la loi modifiée du 18 juin 1982
portant réglementation du bail à ferme et 2. de certaines
dispositions du Code civil**

Avis du Conseil d'État

(7 novembre 2017)

Par dépêche du 21 juin 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs. Étaient joints au texte de la loi en projet un commentaire des articles, un exposé des motifs, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné de la loi modifiée du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme.

À la date de l'adoption du présent avis, l'avis de la Chambre d'agriculture n'est pas parvenu au Conseil d'État.

Considérations générales

La loi en projet poursuit l'objectif, d'une part, d'apporter des modifications à la loi modifiée du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme, et, d'autre part, à certaines dispositions du Code civil concernant le maintien en indivision et l'attribution préférentielle d'une exploitation agricole viable.

Les modifications aux dispositions du Code civil se limitent à y introduire le concept de partenaire, héritier du défunt, au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, afin de mettre celui-ci à égalité de droits avec le conjoint survivant.

Cette modification se retrouve également à plusieurs reprises en ce qui concerne la loi précitée du 18 juin 1982. Les autres modifications à la loi de 1982 sont destinées à conférer une meilleure protection au preneur dans le cadre d'un bail à ferme.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de modifier l'article 1^{er}, alinéa 4, de la loi précitée du 18 juin 1982, en y remplaçant la référence à la « loi du 21 avril 1970 modifiant le chapitre VII de la loi du 7 juillet 1880 sur le régime des

aliénés » par celle à la « loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ». La loi précitée du 21 avril 1970 avait été abrogée par la loi du 25 mai 1988 relative au placement des personnes atteintes de troubles mentaux dans des établissements ou services psychiatriques fermés, abrogée à son tour par la loi précitée du 10 décembre 2009.

L'article ne donne pas lieu à observation.

Article 2

L'article 2 a pour objet de modifier l'article 5 de la loi précitée du 18 juin 1982 qui traite des baux portant sur une ferme entière.

La durée minimale de ces baux, qui est actuellement de neuf ans, est portée à quinze ans, une durée inférieure à quinze ans étant de plein droit portée à quinze ans.

Les périodes de prolongation successives du bail, actuellement de trois ans, sont également portées à quinze ans. La période du préavis en vue de la résiliation du bail, actuellement de trois ans, est portée à cinq ans.

Lorsque, malgré le congé qui lui a été donné, le bailleur reste et est laissé en possession des biens loués pendant une année entière, il se forme automatiquement un nouveau bail d'une durée de quinze ans. Actuellement, cette durée est de trois ans. La durée du préavis en vue de résilier un tel bail ne change pas, et est maintenue à neuf mois.

L'article ne donne pas lieu à observation.

Article 3

L'article 3 a pour objet de modifier l'article 6 de la loi précitée du 18 juin 1982, qui traite des baux portant sur des parcelles.

Pour ces baux, la durée minimale est maintenue à six ans. Cependant, si le bail n'est pas dénoncé après six ans, il est reconduit de six ans en six ans, et non plus pour une seule période de trois années comme c'est actuellement le cas. Le délai moyennant lequel le bail peut être dénoncé à son échéance ou à chaque échéance de prorogation, est maintenu à deux ans.

L'alinéa 3 de l'article 6 de la loi précitée du 18 juin 1982 est abrogé. Sous le régime actuel, un bail portant sur des parcelles est conclu pour une durée ne pouvant être inférieure à six ans. S'il n'est pas dénoncé à son échéance, il est prorogé une fois pour une période de trois ans. Si, à l'échéance cette période, il n'est pas dénoncé, il est, conformément à l'alinéa dont l'abrogation est envisagée, prorogé d'année en année, le délai de dénonciation étant de neuf mois. Par l'abrogation de l'alinéa 3, le bail est prorogé de six ans en six ans, sauf dénonciation neuf mois avant l'échéance. Ici, le Conseil d'État s'interroge sur le maintien du délai de neuf mois, alors que, dans la version modifiée de la loi précitée du 18 juin 1982, le délai de dénonciation d'un bail de six ans est fixé à deux ans.

L'article ne donne pas lieu à observation.

Articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 ont pour objet de modifier respectivement l'article 7, alinéa 1^{er}, première phrase, et l'article 15 de la loi précitée du 18 juin 1982 en y faisant figurer, au même titre que le conjoint, le partenaire du bailleur au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats.

Ces articles ne donnent pas lieu à observation.

Article 6

L'article 6 a pour objet de modifier l'article 16, alinéa 4, de la loi précitée du 18 juin 1982, en y complétant la référence à l'article 815 du Code civil par la référence à l'article 815-1 du Code civil. Cette modification adapte l'article 16, alinéa 4, à la modification de l'article 815 du Code civil par la loi du 8 avril 1993 relative à l'organisation de l'indivision et étendant l'attribution préférentielle en cas de succession aux entreprises commerciales, industrielles et artisanales.

L'article ne donne pas lieu à observation.

Article 7

L'article 7 a pour objet de modifier l'article 23 de la loi précitée du 18 juin 1982 en y faisant figurer, au même titre que le conjoint, le partenaire du bailleur au sens de la loi précitée du 9 juillet 2004.

L'article ne donne pas lieu à observation.

Article 8

L'article 8 a pour objet de modifier l'article 26, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 18 juin 1982 qui traite de la révision du fermage en cours de bail. Actuellement, le fermage peut être révisé à la demande de l'une des deux parties après chaque période de trois ans. L'article sous revue porte cette période à cinq ans.

L'article ne donne pas lieu à observation.

Article 9

L'article 9 a pour objet de compléter l'article 35, alinéa 2, de la loi précitée du 18 juin 1982 par la mention des clauses relatives à l'exploitation des cultures permanentes. Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 35, sont nulles les clauses du contrat de bail à ferme qui ont pour objet de restreindre la liberté du preneur quant au mode de culture des terres louées et quant à la disposition des produits de la ferme. L'alinéa 2 énonce les exceptions à ce principe. Parmi ces exceptions figurent désormais les clauses relatives à l'exploitation des cultures permanentes comme les vignes ou les vergers.

L'article ne donne pas lieu à observation.

Article 10

L'article 10 a pour objet d'introduire dans la loi précitée du 18 juin 1982 un nouvel article dénommé *35bis* formant à lui seul le nouveau chapitre VIII intitulé « De la vente du bien loué ». L'article sous revue se propose encore de renuméroter tous les chapitres subséquents de la loi précitée du 18 juin 1982. En ce qui concerne cette renumérotation, le Conseil d'État renvoie aux observations d'ordre légistique ci-après, à l'endroit de l'article sous revue.

Le nouvel article *35bis* oblige le propriétaire bailleur d'un bien agricole, ferme entière ou parcelle, donné à bail suivant les dispositions de la loi précitée du 18 juin 1982, à informer le preneur de son intention de vendre le bien et, « le cas échéant », du prix demandé. À compter « de la signification ou de la notification », le preneur dispose d'un mois pour faire, à son tour, une offre d'achat au propriétaire-bailleur, offre que ce dernier est libre de considérer ou de ne pas considérer. « L'absence de signification ou de la notification », c'est-à-dire le défaut d'information préalable du preneur, entraîne la nullité de la vente du bien en question.

La disposition donne lieu aux observations suivantes.

Le Conseil d'État note que le preneur ne dispose pas, quelle que soit la durée déjà écoulée de son bail, d'un droit de préemption comparable à celui dont bénéficie, conformément à l'article 15 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, le locataire dont le bail court depuis au moins dix-huit ans. Le preneur d'un bail à ferme bénéficie uniquement du droit d'être informé des projets de vente et du droit d'adresser une offre d'achat au propriétaire bailleur. Il ne dispose pas du droit d'acquérir le bien aux mêmes conditions qu'un tiers et par préférence à celui-ci.

Dans le cadre du droit de préemption relevant de l'article 15 de la loi précitée du 21 septembre 2006, le délai d'un mois dont dispose le locataire pour faire une contre-proposition est porté à deux mois, s'il a formulé une demande en obtention d'un prêt. Une telle disposition, qui aurait toute sa raison d'être, surtout dans le cas de la vente d'une ferme entière, ne se retrouve pas dans la disposition en projet.

À l'alinéa 1^{er} du nouvel article *35bis* en projet, il est question, concernant le bailleur, d'« informer » le preneur et de lui « communiquer » le prix demandé, alors qu'à l'alinéa 2, concernant le preneur, il est question de « signification » ou « notification ». Il s'agit pourtant deux fois des mêmes actes. En plus, l'article 38 de la loi précitée du 18 juin 1982 prescrit les formes qu'une notification doit revêtir ; or, la signification n'y est pas mentionnée. Une harmonisation des concepts s'impose. Au sens du Conseil d'État, il faut faire usage du concept de notification, dans la mesure où c'est ce concept qui est utilisé à l'article 38 de la loi précitée du 18 juin 1982.

Le Conseil d'État estime par ailleurs qu'il est plus correct de remplacer le concept de « vente publique » par celui de « vente par adjudication publique ».

En disposant que le bailleur communique « le cas échéant » le prix demandé au preneur, le texte sous revue laisse ouverte la question de savoir dans quels cas le prix demandé doit être communiqué et dans quels cas il ne doit pas être communiqué. Le Conseil d'État n'entrevoit pas les raisons pour lesquelles le prix demandé ne devrait pas être communiqué. Le texte sous revue laisse encore ouverte la question de savoir si le propriétaire bailleur doit répéter l'information au preneur à chaque fois qu'il entend vendre le bien, au cas où les tentatives antérieures de vendre seraient restées infructueuses, ou, formulée autrement, si le preneur qui, à un moment donné du bail, a été mis en mesure de formuler une offre d'achat, n'a plus le droit d'être informé par la suite des intentions du propriétaire bailleur de vendre le bien affermé.

Conformément à l'alinéa 2, le preneur peut « faire » une offre d'achat. La forme dans laquelle cette offre est faite n'est pas précisée. Étant donné que le terme « notification » n'est pas utilisé dans le contexte de l'offre du preneur, alors que ce terme est utilisé dans le contexte de l'information qui lui est adressée, il n'est pas certain que l'offre soit forcément à considérer comme une notification au sens de l'article 38 de la loi précitée du 18 juin 1982. Il serait pourtant logique que l'offre revêtît les mêmes formes que l'information, ne fût-ce que pour connaître avec précision la date à laquelle l'offre, si elle y a, est parvenue au propriétaire bailleur. Ici aussi, une harmonisation des concepts utilisés s'impose.

Aux termes de l'alinéa 3, « l'absence de signification ou de la notification » entraîne la nullité de la vente. Le texte n'exige pas du propriétaire bailleur d'attendre l'écoulement du délai d'un mois accordé au preneur pour faire son offre, de sorte que la vente avec un tiers peut être conclue le lendemain de la notification ou de la signification de l'intention de vendre et du prix demandé au preneur. Cette possibilité de complètement mettre en échec le dispositif du nouvel article 35*bis* enlève à ce dernier tout sens et entraîne l'incohérence du dispositif. Le Conseil d'État insiste à ce que la vente ne puisse pas être conclue avant l'expiration du délai accordé par la loi au preneur pour présenter son offre d'achat.

En présence des questions formulées au sujet du dispositif sous revue, et tenant compte de l'incohérence de celui-ci, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à ce dernier.

Article 11

L'article 11 a pour objet de modifier l'article 36 de la loi précitée du 18 juin 1982. L'article 36 déclare nulles les conventions par lesquelles le preneur renonce expressément ou tacitement, totalement ou partiellement, aux droits que lui confèrent les dispositions de la loi et que l'article 36 énumère. Cette énumération est complétée par le nouvel article 35*bis*. Sont retirés de l'énumération les articles 41 et 42, l'article 41 actuel étant remplacé par une nouvelle disposition conformément à l'article 15 et l'article 42 étant abrogé par l'article 16 de la loi en projet.

L'expression « au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi », figurant à l'article 15 de la loi précitée du 18 juin 1982, tel que cet article résulte de la modification sous revue, est ambiguë, dans la mesure où il n'est pas clair si cette expression vise l'entrée en vigueur de la loi initiale du 18

juin 1982 ou bien l'entrée en vigueur de la loi modificative sous revue. Il est, dès lors, impossible de connaître avec certitude la date visée, ce qui est incompatible avec les exigences de la sécurité juridique. Aussi le Conseil d'État doit-il s'opposer de manière formelle au libellé que l'article sous revue entend conférer à l'article 15 de la loi précitée du 18 juin 1982 et propose de compléter le libellé de l'article 36 de la loi précitée du 18 juin 1982, tel que proposé à l'endroit de l'article sous avis, d'un deuxième alinéa qui prend la teneur suivante :

« Le bail en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi du ... portant modification 1. de la loi modifiée du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme et 2. de certaines dispositions du Code civil, continue à produire ses effets suivant les conditions convenues par les parties jusqu'à son expiration ou à l'expiration de la période de bail en cours. »

Article 12

L'article 12 a pour objet de renuméroter le chapitre VIII en chapitre IX, suite à l'introduction d'un nouveau chapitre VIII par l'article 10.

En renvoyant aux observations d'ordre légistique ci-après, à l'endroit de l'article 10, le Conseil d'État demande de supprimer cet article.

Article 13

L'article 13 a pour objet de modifier l'article 37 de la loi précitée du 18 juin 1982 afin d'en faire ressortir que la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil a été modifiée entretemps.

Cet article étant superfétatoire, le Conseil d'État demande de le supprimer.

Article 14

L'article 14 a pour objet de renuméroter le chapitre IX en chapitre X, suite à l'introduction d'un nouveau chapitre VIII par l'article 10.

En renvoyant aux observations d'ordre légistique ci-après, à l'endroit de l'article 10, le Conseil d'État demande de supprimer cet article.

Article 15

L'article 15 a pour objet de conférer un nouveau libellé à l'article 41 de la loi précitée du 18 juin 1982.

L'article 41 actuel traite des baux non écrits qui existaient encore à l'époque de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juin 1982 et qui sont censés avoir disparu entretemps. Le nouvel article 41 traite du sort des baux qui se trouvent en cours d'exécution à l'entrée en vigueur de la loi en projet. Il reprend en substance les dispositions de l'article 42 actuel qui est abrogé par l'article 16. Ces baux continuent à être régis par les conventions convenues à l'époque entre parties, jusqu'à l'expiration du bail ou de la période de bail en cours. S'ils ne sont pas dénoncés dans les formes à

l'échéance du bail ou de la période de bail en cours, un nouveau bail est réputé conclu entre parties, aux conditions de la loi, tel qu'il est proposé de modifier celle-ci par le projet de loi sous revue.

L'article ne donne pas lieu à observation.

Article 16

L'article 16 a pour objet d'abroger les articles 42 et 43 de la loi précitée du 18 juin 1982.

L'article 42 actuel traitait du sort des baux écrits existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juin 1982. Il est repris en substance par le nouvel article 41 faisant l'objet de l'article 15, hormis la référence explicite aux baux « écrits » et les délais de dénonciation.

L'article 43 permet au Grand-Duc d'insérer les dispositions de la loi précitée du 18 juin 1982 dans le Code civil.

L'article ne donne pas lieu à observation.

Article 17

L'article 17 a pour objet de modifier l'article 815-1 du Code civil, en complétant cet article par la mention du partenaire, héritier du défunt, au sens de la loi précitée du 9 juillet 2004, et en accordant à ce dernier les mêmes droits qu'au conjoint survivant.

Article 18

L'article 18 a pour objet de modifier l'article 815-6, point 2°, du Code civil, en y mettant le partenaire héritier du défunt au même rang que le conjoint survivant.

L'article ne donne pas lieu à observation.

Article 19

L'article 19 a pour objet de modifier l'article 832-1, points 3° et 5°, du Code civil, en complétant cet article par la mention du partenaire héritier du défunt et en accordant à ce dernier les mêmes droits qu'au conjoint survivant.

Article 20

L'article 20 a pour objet de modifier l'article 832-2, points 1° et 4°, du Code civil, en complétant cet article par la mention du partenaire héritier du défunt et en accordant à ce dernier les mêmes droits qu'au conjoint survivant.

L'article ne donne pas lieu à observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y a lieu de prévoir, pour chacun de ces actes, un article numéroté en chiffres romains (**Art. I^{er}**, **Art. II.**, **Art. III.**, ...) et de spécifier ensuite toutes les modifications se rapportant à un même acte en les numérotant de la manière suivante : 1^o, 2^o, 3^o, ... L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte est à mentionner à la phrase liminaire précédant la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Au vu de ce qui précède, le recours au groupement d'articles sous forme de chapitres n'est pas justifié et à omettre.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, lettre c), deuxième phrase », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 ».

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État propose de structurer le dispositif du projet de loi sous avis de la manière suivante :

« **Art. I^{er}**. La loi modifiée du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme est modifiée comme suit :

1^o L'article 1^{er}, alinéa 4, est modifié comme suit :

« [...] ».

2^o À l'article 5 sont apportées les modifications suivantes :

a) À l'alinéa 1^{er}, le terme [...].

b) L'alinéa 2 est remplacé par la disposition suivante :

« [...] ».

c) À l'alinéa 3, le terme [...].

d) L'alinéa 4 est modifié comme suit :

« [...] ».

3^o À l'article 6 [...].

4^o [...].

[...].

Art. II. Le Code civil est modifié comme suit :

1^o L'article 815-1 est modifié comme suit :

« [...] ».

2^o [...].

[...]. »

Intitulé

À l'énumération des actes que le projet de loi sous avis entend modifier, il y a lieu de remplacer les points par des exposants « ° » (1° et 2°).

Article 3 (I^{er}, point 3°, selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, au deuxième tiret, le terme « abrogé » est à remplacer par le terme « supprimé ».

Article 7 (I^{er}, point 7°, selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État propose de rédiger la disposition sous avis de la manière suivante :

« À l'article 23, première phrase, les mots [...] ».

Article 10 (I^{er}, point 10°, selon le Conseil d'État)

Les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant sont absolument à éviter. Ces procédés ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes et nécessitent de ce fait une modification du dispositif comportant les articles et groupements d'articles renumérotés aux fins de remplacer chaque renvoi devenu erroné. Partant, l'insertion d'un nouveau groupement d'articles se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc. Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État propose de libeller la phrase liminaire ainsi que le nouveau chapitre à insérer de la manière suivante :

« 10° À la suite du chapitre VII, il est inséré un chapitre VII*bis* qui prend la teneur suivante :

« Chapitre VII*bis* – De la vente du bien loué

Art. 35*bis*. [...] ».

Article 11 (I^{er}, point 11°, selon le Conseil d'État)

Lorsqu'on se réfère à des articles, paragraphes ou points successifs en mentionnant uniquement le premier et le dernier de la série, tous les articles, paragraphes ou points de cette série sont automatiquement visés, y compris ceux qui ont été insérés par la suite. Point n'est donc besoin de les énumérer individuellement. Le Conseil d'État propose de libeller la disposition sous avis comme suit :

« 11° L'article 36 est modifié comme suit :

« Art. 36. Sont réputées nulles [...] aux droits que lui confèrent les articles 5, 6, 8, 9, 10, 12 à 15, 20, points 2° à 4°, 21 à 25, 27 à 34 et 35*bis* ». »

Article 12

Suite à l'observation à l'endroit de l'article 10, le Conseil d'État propose de supprimer la disposition sous examen.

Article 13

L'article sous examen est superfétatoire et à supprimer.

Article 14

Dans la même lignée que l'observation relative aux articles 10 et 12, le Conseil d'État propose de supprimer la disposition sous avis.

Article 15 (I^{er}, point 12°, selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie à ses observations générales et propose d'écrire :

« 12° L'article 41 prend la teneur suivante :
Art. 41. Le bail en cours [...] ».

Article 17 (II, point 1°, selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations générales et propose d'insérer les termes « Art. 815-1. » avant le libellé de la disposition à remplacer.

Au point 1°, troisième phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, il est indiqué de remplacer les termes « conditions qui seront fixées par un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'État » par « conditions à fixer par règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'État ».

Article 19 (II, point 3°, selon le Conseil d'État)

La disposition sous avis est à structurer de la manière suivante :

« 3° L'article 832-1 est modifié comme suit :

a) Le point 3° est modifié comme suit :

« 3° [...] ».

b) Le point 5° est modifié comme suit :

« 5° [...] ». »

Au point 3°, deuxième phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, il est indiqué de remplacer les termes « conditions qui seront fixées par un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'État » par « conditions à fixer par règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'État ».

Article 20 (II, point 4°, selon le Conseil d'État)

La disposition sous avis est à structurer de la manière suivante :

« 4° L'article 832-2 est modifié comme suit :

a) Le point 1° est modifié comme suit :

« 1° Si une exploitation agricole constituant une unité économique viable au sens de l'article 815-1, point 1° et de l'article 832-1, point 3°, n'est pas maintenue dans l'indivision en application de l'article 815-1 [...]. »

b) Le point 4° est modifié comme suit :

« 4° [...] ». ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 7 novembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes