

**Projet de loi**

**portant modification**

- 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement,**
- 2) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et**
- 3) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**

---

**Avis du Conseil d'État**

(9 octobre 2018)

Par dépêche du 14 mars 2018, 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 du Logement.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière commune pour le projet de loi sous examen et les deux projets de règlements grand-ducaux joints au document de saisine<sup>1</sup>.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 31 mai 2018 ; celui de la Chambre des salariés, par dépêche du 27 juin 2018. L'avis de la Commission nationale pour la protection des données a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 8 octobre 2018.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 décembre 2017 sur la subvention de loyer<sup>2</sup>. Il s'agit plus particulièrement d'harmoniser les dispositions relatives à la définition du revenu à prendre en compte pour l'aide au financement d'une garantie locative avec la disposition concernant la subvention de loyer. Ces deux mesures, à savoir la subvention de loyer et le financement d'une garantie locative, ayant le même objectif, c'est-à-dire

---

<sup>1</sup> Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives prévues par les articles 14<sup>quater</sup>-1 et 14<sup>quater</sup>-2 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (n° CE : 52.750) ; Projet de règlement grand-ducal déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité, et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation (n° CE : 52.751).

<sup>2</sup> Loi du 15 décembre 2017 portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

celui de faciliter l'accès à un logement locatif, cet alignement sur la définition du revenu à prendre en compte constitue une simplification utile.

Les auteurs du projet de loi sous avis prévoient encore de modifier la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil en ajoutant un nouveau chapitre *Vibis* intitulé : « Des 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 ».

Cet ajout pose toutefois problème. En effet, les auteurs du projet de loi souhaitent appliquer les critères précités aussi bien aux logements donnés en location qu'aux logements mis à disposition à des fins d'habitation, qui ne relèvent pas du contrat de bail au sens classique du terme. Or, la base contractuelle n'est pas la même. Si les logements donnés en location sont bel et bien régis par la loi précitée du 21 septembre 2006, englobant une contrepartie financière, à savoir le loyer, il n'en est pas le cas des logements mis à disposition à des fins d'habitation. Cette mise à disposition peut, en l'absence de précision, se faire de façon gratuite. Dans une telle éventualité, l'insertion des critères précités, en tant qu'ils s'appliquent également aux logements mis à disposition à des fins d'habitation, dans la loi sur le bail à usage d'habitation est inadaptée. Cette dernière hypothèse relèverait plutôt d'un prêt à usage. Il faut donc se poser la question de savoir si les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité ne devraient pas figurer dans une loi particulière. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

En outre, le projet de loi sous examen modifie la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, en supprimant l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, ci-après l'« OLAI », en tant qu'autorité en charge du contrôle des logements et chambres réservés au logement provisoire d'étrangers, et en ancrant les standards en termes de structures d'hébergement de l'OLAI dans sa loi constitutive précitée.

Finalement, le projet de loi sous revue reprend les peines correctionnelles prévues par la loi précitée du 25 février 1979, tout en les adaptant aux montants actuels.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

#### *Ad article 14quater-1*

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, énonce la première condition qu'un ménage doit remplir pour profiter de l'aide accordée par les dispositions du projet de loi sous avis. Le Conseil d'État demande à ce que le terme « ménage » soit omis et remplacé par les termes « une personne ». Le terme « ménage » n'étant pas autrement défini, le Conseil d'État se doit d'émettre une opposition formelle à l'encontre de l'emploi de celui-ci, pour cause d'insécurité juridique.

Selon le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, une personne n'est éligible à l'aide prévue par le projet de loi sous avis que si elle ne dispose pas de fonds

nécessaires au financement de la garantie locative. Le Conseil d'État comprend que cette disposition vise le demandeur qui, certes, remplit la condition de revenu, mais qui dispose, par exemple, d'une épargne conséquente qui lui permettrait de financer la garantie locative. Se pose alors la question de savoir comment le ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après le « ministre », contrôlera l'existence éventuelle de ces fonds nécessaires. Le demandeur devra-t-il demander un certificat négatif auprès de chaque établissement de crédit, solution qui n'est guère envisageable en pratique, afin de le soumettre ensemble avec sa demande ?

Le paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2, prévoit que le demandeur ne doit être ni propriétaire, ni copropriétaire, ni usufruitier, ni emphytéote, ni titulaire d'un droit de superficie d'un autre logement au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger. Le Conseil d'État constate que cette condition ne s'applique qu'au demandeur, alors que la condition prévue par l'article 14<sup>quater</sup>-2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, relative au revenu mensuel du ménage, s'applique également aux membres du ménage du demandeur. Il y a donc une incohérence entre le point 2 et l'article 14<sup>quater</sup>-2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de compléter le paragraphe 2, point 2, afin de viser non seulement le demandeur, mais également les membres de son ménage. En ce qui concerne le terme « ménage », le Conseil d'État y reviendra à l'occasion de l'analyse du point 3<sup>o</sup> ci-dessous.

Selon le paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 3, les membres du ménage du demandeur doivent être en séjour légal au Luxembourg au sens de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Le Conseil d'État relève, tout d'abord, que le terme « ménage » et les termes « membres du ménage » ne sont définis ni dans la loi précitée du 25 février 1979, qu'il s'agit de modifier, ni dans le projet de loi sous examen, ce qui est source d'insécurité juridique. Se pose la question de savoir quelles personnes sont à considérer comme faisant partie du ménage. Le Conseil d'État doit, dès lors, s'opposer formellement à l'emploi de ces termes. À ce titre, le Conseil d'État renvoie à la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, qui emploie le concept de « communauté domestique », qui est défini et déterminé avec précision à l'article 4 de la loi précitée du 28 juillet 2018. Le Conseil d'État serait d'accord avec l'emploi et la définition de ce concept dans le cadre des dispositions à insérer dans la loi précitée du 25 février 1979.

Par souci de clarté, il serait préférable de préciser que le demandeur et les membres de la communauté domestique doivent être en séjour légal au Luxembourg. Cette formulation a l'avantage de viser aussi expressément le demandeur.

Selon le paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 4, le demandeur doit avoir ouvert un compte de dépôt conditionné auprès d'un établissement de crédit ayant, au préalable, signé avec l'État une convention réglant les modalités de mise en œuvre et de fonctionnement du dépôt conditionné. Le projet de loi sous avis tient compte des observations que le Conseil d'État avait formulées dans son avis du 15 novembre 2016 concernant le projet de loi relative à un régime d'aides à des prêts climatiques<sup>3</sup>. Il s'agit donc bel et bien d'une convention réglant uniquement les modalités de la mise en œuvre du dépôt conditionné et restant, par ailleurs, ouverte à tout établissement

---

<sup>3</sup> Avis du Conseil d'État n° 51.781 du 15 novembre 2016 sur le projet de loi relative à un régime d'aides à des prêts climatiques (doc. parl. n° 7055<sup>3</sup>).

financier. Chaque établissement de crédit se verra proposer la même convention par l'État.

Le paragraphe 2, alinéa 2, précise tout d'abord que le terme « demandeur » désigne « la ou les personnes physiques qui introduisent une demande en obtention d'une aide au financement d'une garantie locative ». Or, le projet de loi ne définit pas de situation dans laquelle il y aurait une pluralité de demandeurs. S'agit-il du cas où deux personnes signent un contrat de bail en tant que locataires et où elles seraient, dès lors, tenues d'introduire une demande conjointe ? Dans l'affirmative, il y a lieu de le préciser dans le projet de loi sous avis. Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la définition du terme « demandeur », qui est source d'insécurité juridique.

Le paragraphe 2, alinéa 2, énonce ensuite que si « l'aide est accordée à plusieurs personnes, l'aide est répartie à parts égales entre celles-ci ». Cette formulation est erronée. Comme l'aide garantit les dettes résultant du contrat de bail, elle doit être remboursée, en cas de pluralité de locataires, solidairement par ceux-ci à l'État dans les conditions prévues par les articles 14<sup>quater</sup>-3, 14<sup>quater</sup>-5 et 14<sup>quater</sup>-6. Le Conseil d'État reviendra sur l'utilisation du terme « remboursement » dans le cadre de l'analyse des articles 14<sup>quater</sup>-5 et 14<sup>quater</sup>-6.

Le paragraphe 3, qui énumère quatre situations dans lesquelles l'aide est refusée, est superflu. Le point 1 ne fait que reprendre la condition négative figurant à l'article 14<sup>quater</sup>-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, tandis que les points 2 à 4 reprennent des évidences, de sorte que le Conseil d'État suggère d'énumérer les seules conditions d'accès, figurant aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, et de supprimer le paragraphe 3.

#### *Ad article 14<sup>quater</sup>-2*

En ce qui concerne l'utilisation du terme « ménage », le Conseil d'État renvoie à son observation faite au sujet de l'article 14<sup>quater</sup>-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, et s'oppose formellement, pour des raisons d'insécurité juridique, à l'emploi de ce terme.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> définit le revenu à prendre en considération pour l'obtention de l'aide au logement. Tel qu'exposé ci-avant, le but est d'harmoniser les définitions de revenu à prendre en considération en matière d'aide au logement et de subvention de loyer.

Le demandeur doit justifier de revenus réguliers depuis trois mois au moment de la décision prévue à l'article 14<sup>quater</sup>-1, paragraphe 2. Cette justification est difficilement réalisable en pratique. Le demandeur ignore la date de la prise de décision et serait obligé d'actualiser constamment son dossier par de nouvelles pièces. Il convient donc remplacer les termes « au moment de la décision » par les termes « au moment de la demande ».

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, deuxième phrase, indique qu'un règlement grand-ducal fixe les seuils de revenu à respecter suivant la composition du ménage. S'agissant d'une mesure s'inscrivant dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le Conseil d'État observe que la loi devrait au moins contenir les critères généraux de fixation de ce revenu. Les critères figurant à l'article 4 du projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives prévues

par les articles 14<sup>quater</sup>-1 et 14<sup>quater</sup>-2 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (avis du Conseil d'État n° 52.750) devraient donc être insérés dans le projet de loi sous examen ; partant, le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé sous examen, étant donné qu'il s'agit d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution.

Le Conseil d'État constate, par ailleurs, une contradiction entre les points 1 et 5. Sont pris en compte, d'une part, les revenus nets, et d'autre part, les rémunérations brutes au titre des heures supplémentaires. Il y a lieu d'éliminer cette incohérence. En outre, le projet de loi sous avis ne précise pas si, pour le calcul du revenu de la communauté domestique, les rentes d'accident et les indemnités de congé parental sont à prendre en compte dans leur montant brut ou dans leur montant net, sachant qu'aussi bien les rentes d'accident que les indemnités de congé parental sont soumises à l'impôt.

*Ad article 14<sup>quater</sup>-3*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, le projet de loi sous examen prévoit un délai maximum de trois ans à compter du jour de l'ouverture du dépôt conditionné pour alimenter ce dernier. Il ne prévoit toutefois aucune sanction au cas où cette alimentation n'aurait pas été effectuée dans le délai de trois ans. Dans un souci d'efficacité du dispositif sous examen, le Conseil d'État préconise de prévoir une sanction pour le cas où le délai visé n'aurait pas été respecté.

*Ad article 14<sup>quater</sup>-4*

Sans observation.

*Ad article 14<sup>quater</sup>-5*

À l'alinéa 2, il y a lieu de préciser la forme dans laquelle le bénéficiaire est informé du versement des avoirs sur le dépôt conditionné à l'État.

*Ad article 14<sup>quater</sup>-6*

À la lecture de la disposition sous examen, le Conseil d'État comprend qu'un remboursement n'est dû que sous la condition cumulative d'appel à la garantie locative par le bailleur et d'insuffisance des avoirs sur le dépôt conditionné prévu par l'article 14<sup>quater</sup>-3. Or, lorsque, tel que prévu par l'article 14<sup>quater</sup>-5, le bailleur fait appel à la garantie locative et que le montant de l'aide octroyée par l'État au bénéficiaire est versé au bailleur, les avoirs sur le dépôt conditionné du bénéficiaire sont, quant à eux, versés à l'État, après une demande de celui-ci, jusqu'à concurrence du montant de l'aide versée au bailleur. Ce dernier versement constitue en tant que tel un remboursement. Dans le cadre de l'article sous examen, il serait donc préférable de parler de paiement du solde du montant restant dû, au lieu de remboursement.

En ce qui concerne le paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État suggère de regrouper les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 sous un seul alinéa, en tenant compte de l'observation précédente, pour écrire, à titre d'exemple ;

« (1) En cas de versement préalable du montant total ou partiel de l'aide au bailleur et en cas d'insuffisance des avoirs sur le dépôt conditionné pour rembourser le montant de l'aide versée par l'État, le bénéficiaire paie à l'État, totalement ou partiellement, le solde du montant restant dû après mise en compte des avoirs sur le dépôt conditionné. »

Le paragraphe 2 précise que les décisions concernant le remboursement total ou partiel de l'aide sont prises par le ministre. Elles sont transmises aux bénéficiaires concernés. Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 14<sup>quater</sup>-5, concernant la forme de la correspondance avec le bénéficiaire.

Le paragraphe 3 prévoit que le bénéficiaire de l'aide au financement de la garantie locative ayant profité d'une dispense totale ou partielle de remboursement ne peut plus se voir accorder une nouvelle aide. Le Conseil d'État estime que cette exclusion est difficilement concevable avec l'objectif du projet de loi sous avis, qui consiste à soutenir les ménages à revenu modeste.

## Article 2

### Point 1°

Le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à ce sujet dans les observations générales.

### Point 2°

#### *Ad article 28bis*

Le Conseil d'État note que la « surface » est définie par rapport à la norme nationale ILNAS 101:2016 sur la surface habitable.

Il rappelle, dans ce contexte, que le juge administratif considère que, même si aucune disposition constitutionnelle ou légale n'interdit d'intégrer dans un acte législatif ou réglementaire une référence à de telles normes, le défaut de publication officielle de celles-ci, conformément à l'article 112 de la Constitution, a pour effet que les personnes qui sont visées par la disposition de l'acte national comportant cette référence, ne sauraient se voir imposer une obligation d'appliquer les normes en question sur le territoire luxembourgeois.<sup>4</sup> Une condamnation pénale, comme prévue à l'article 28<sup>septies</sup>, en cas de non-respect d'une telle norme n'est pas concevable au regard des exigences du principe de la légalité des incriminations au sens de l'article 14 de la Constitution, qui exige que les dispositions fixant les éléments constitutifs d'une infraction soient portés à connaissance du public.

En outre, il s'agit d'une norme technique qui « vit » et qui est susceptible d'évoluer et d'être modifiée.

---

<sup>4</sup> Voir en ce sens l'avis du Conseil d'État du 10 juillet 2018 relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant les caractéristiques techniques du câblage adapté au haut débit visé au point 9 de l'article 2 de la loi du 22 mars 2017 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit et modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis (n° CE 52.960).

Le Conseil d'État constate que la loi en projet introduit, dans la loi précitée du 21 septembre 2006, les termes « occupant », « exploitant » et propriétaire ».

Le terme « occupant » a une signification bien précise dans la loi précitée du 21 septembre 2006, en ce qu'il vise, d'une part, la personne à laquelle un logement a été mis à disposition au titre d'un contrat de travail et, d'autre part, le locataire dont le contrat de bail a pris fin et qui se maintient dans le logement, devenant ainsi un occupant sans droit ni titre. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement, pour insécurité juridique, à l'emploi et à la définition de ce terme dans le projet de loi sous avis, étant donné que ce terme ne peut pas avoir plusieurs significations dans une même loi. Il serait donc préférable, comme indiqué précédemment dans les observations générales, d'intégrer ces dispositions dans une loi à part.

Le terme « exploitant » est défini dans le projet de loi sous avis comme « la personne physique ou morale qui est gérante respectivement du logement ou de la chambre donné en location ou mis à disposition à des fins d'habitation ». Au commentaire de l'article, les auteurs du projet de loi expliquent vouloir viser notamment les exploitants d'un café, d'une brasserie ou d'un restaurant qui donnent en location des chambres. La loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales définit la profession de l'« exploitant d'un établissement d'hébergement » comme « l'activité commerciale consistant à 1) louer des chambres équipées ; 2) offrir aux locataires des petits déjeuners, plats cuisinés et repas à consommer sur place ou à emporter ; 3) vendre, à titre accessoire, des boissons alcoolisées et non alcoolisées dans les limites autorisées par la législation sur le cabaretage et à consommer sur place par les locataires ».

L'utilisation du terme « exploitant », ainsi que du terme « gérant », n'a pas sa place dans la loi précitée du 21 septembre 2006, qui est relative au bail à usage d'habitation et règle exclusivement les relations juridiques entre bailleur et locataire. L'utilisation de ces termes dans la loi précitée du 21 septembre 2006 conduirait à une incohérence du dispositif de cette loi. S'y ajoute le fait que la situation décrite par les auteurs dans le commentaire de l'article vise plutôt l'activité de l'hôtellerie, alors que les chambres d'hôtel sont expressément exclues du champ d'application de la loi précitée du 21 septembre 2006 par son article 2, augmentant ainsi l'incohérence du dispositif. Cette incohérence entraîne une insécurité juridique, raison pour laquelle le Conseil d'État s'oppose formellement à l'insertion des termes « exploitant » et « gérant » dans la loi précitée du 21 septembre 2006.

Le Conseil d'État pourrait se montrer d'accord avec le terme « bailleur », tout en sachant que le bailleur peut être le propriétaire ou une personne (physique ou morale) désignée par le propriétaire pour assurer la location ou la mise à disposition. Le terme « bailleur » aurait l'avantage de viser aussi bien le propriétaire que le locataire qui sous-loue, ce dernier étant lui-même à considérer comme bailleur dans sa relation avec le sous-locataire.

La notion de bailleur a encore l'avantage de viser également les usufruitiers ou les titulaires d'un autre droit réel comme l'emphytéote ou le superficiaire. Elle permet de tenir compte du fait que le bail de la chose d'autrui est licite et que pour louer une chose, il suffit d'être en mesure d'en

garantir la jouissance paisible au locataire, même sans être titulaire d'un droit réel sur la chose louée.

#### *Ad article 28ter*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, Le Conseil d'État propose d'employer le terme « exigences » au lieu de « exigences minimales ».

Pour les raisons énoncées à l'article 28bis, le Conseil d'État doit s'opposer formellement, pour cause d'insécurité juridique, à l'emploi du terme « occupant ».

Au paragraphe 2, le Conseil d'État recommande d'écrire qu'« Un règlement grand-ducal précise le contenu et fixe les modalités d'application des critères prévus au paragraphe 1<sup>er</sup> », étant donné que le paragraphe 1<sup>er</sup> offre, aux yeux du Conseil d'État, un cadre suffisant répondant aux critères de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

#### *Ad article 28quater*

Cet article contient une nouvelle fois le terme « exploitant ». Le Conseil d'État renvoie à ses considérations formulées à l'endroit de l'article 28bis ci-avant et s'oppose formellement, pour cause d'insécurité juridique, à l'emploi du terme « exploitant ».

#### *Ad article 28quinquies*

L'article sous revue investit le bourgmestre de la « compétence du contrôle desdits logements et chambres ». Il s'agit en l'occurrence d'une police administrative spéciale, distincte de la police administrative générale dont le bourgmestre est investi par les dispositions combinées du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, de la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire et de l'article 67 de la loi communale. Il est à noter que depuis la loi du 16 juin 1989 portant modification du livre premier du code d'instruction criminelle et de quelques autres dispositions légales, le bourgmestre n'a plus la qualité d'officier de police judiciaire pour constater d'éventuelles infractions pénales.

La compétence de contrôle attribuée au bourgmestre se heurte à l'inviolabilité du domicile garantie par l'article 15 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 29 août 1953. Il ne dispose, en effet, d'aucun titre pour accéder aux logements et chambres à contrôler en cas de refus des occupants. La référence, dans l'exposé des motifs, aux dispositions du Code de procédure pénale relatives à la visite domiciliaire ne sont pas pertinentes dans un contexte de police administrative.

Si le législateur estime qu'il existe des cas dans lesquels le bourgmestre doit être habilité à accéder à un logement ou à une chambre sans l'accord des occupants, le cas échéant par la force, il devra, dans le cadre de la loi, énoncer ces cas avec précision et régler de manière précise les formes d'une telle visite domiciliaire. Le Conseil d'État renvoie à cet

égard à son avis du 11 novembre 2014<sup>5</sup> au sujet du projet de loi n° 6646 devenu la loi du 24 novembre 2015 modifiant la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la direction de la santé et la loi modifiée du 16 août 1968 portant création du Centre de logopédie et de services audiométrique et orthophonique.

Les cas dans lesquels une visite domiciliaire pourrait avoir lieu contre le gré des occupants des logements et chambres visés devraient, en tout état de cause, s'inscrire dans les exceptions énumérées à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, précitée, à savoir que : « dans une société démocratique [la visite] est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Les pouvoirs de police administrative à conférer, le cas échéant, au bourgmestre, en vue d'accéder aux logements et chambres à contrôler, devraient être alignés sur ceux accordés aux médecins de la direction de la santé par l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 21 novembre 1980 portant organisation de la direction de la santé. Il est souligné que, pour la visite des locaux destinés à l'habitation, cette disposition légale exige l'accord explicite du président du tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations formulées à l'endroit de l'article 28*bis* ci-avant et s'oppose formellement, pour cause d'insécurité juridique, à l'emploi du terme « exploitant » ainsi qu'à l'emploi du terme « occupant ». Il estime, par ailleurs, qu'il est préférable que le bourgmestre informe aussi bien le bailleur que le locataire du contrôle prévu.

Afin d'éviter toute équivoque, le Conseil d'État suggère, par ailleurs, de remplacer le terme impropre « procès-verbal », par celui, plus approprié, de « rapport ».

#### *Ad article 28sexies*

Le Conseil d'État s'oppose à nouveau formellement, pour cause d'insécurité juridique, à l'emploi du terme « exploitant », et renvoie, à ce sujet, à ses considérations formulées à l'endroit de l'article 28*bis*.

Le Conseil d'État estime que l'arrêté du bourgmestre et les mesures de fermeture, de relogement et autres, devraient viser la personne, physique ou morale, responsable du non-respect des prescriptions de l'article 28*ter*.

#### *Ad article 28septies*

Le Conseil d'État demande à ce que le renvoi au règlement d'exécution soit omis, étant donné que, en vertu de deux arrêts de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2018<sup>6</sup>, les éléments constitutifs de l'infraction doivent, en vertu de l'article 14 de la Constitution, figurer dans la loi.

---

<sup>5</sup> Avis du Conseil d'État n° 50.397 du 11 novembre 2014 (doc. parl. n° 6646<sup>1</sup>).

<sup>6</sup> Arrêts n°s 134/18 et 135/18 du 2 mars 2018 de la Cour constitutionnelle (Mém. A n°s 198 et 199 du 20 mars 2018).

### Article 3

La disposition sous examen vise à compléter l'article 4 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg par un nouvel alinéa, afin de préciser les critères auxquels doivent répondre les structures d'hébergement réservées au primo-accueil et au logement provisoire d'étrangers qui sont gérées par l'OLAI ou exploitées par une personne physique ou morale pour les besoins de l'OLAI.

La modification proposée précise *in fine* qu'un règlement grand-ducal fixe le contenu et les modalités d'application de ces critères pour chaque type de structure d'hébergement visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>. Or, un tel projet de règlement n'a pas été versé au dossier. En effet, le projet de règlement grand-ducal concernant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives et le projet de règlement déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité, joints au projet de loi sous examen, ne font pas référence à ce type de structures d'hébergement.

Comme indiqué ci-avant, il faudra préciser que les exigences minimales concernent la surface, la ventilation et la santé en général, mais que des exigences maximales doivent être prévues pour l'humidité et la nocivité des murs et de l'air. Des exigences minimales pour l'humidité et la nocivité ne donnent pas de sens.

### Article 4

Sans observation.

### Article 5

L'article sous examen contient des dispositions transitoires, lesquelles, selon le Conseil d'État, auraient mieux leur place dans le corps de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Le Conseil d'État propose dès lors d'insérer un nouvel article 69-2 dans la loi précitée du 25 février 1979. L'article sous examen est à libeller comme suit :

« **Art. 5.** Après l'article 69-1 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, il est inséré un article 69-2 qui prend la teneur suivante :

« Art. 69-2. (1) Par dérogation aux articles 14<sup>quater</sup>-1 à 14<sup>quater</sup>-6, de la présente loi, l'article 14<sup>quater</sup> reste applicable pour les demandes ayant fait l'objet d'une décision d'octroi de l'aide avant l'entrée en vigueur de la loi du XXX portant modification 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, 2) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et 3) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

(2) Par dérogation aux articles 28<sup>bis</sup> à 28<sup>septies</sup>, de la présente loi, les articles 32 à 36 restent applicables aux logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation avant l'entrée en vigueur de la loi du XXX portant modification 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, 2) de la loi modifiée du

21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et 3) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, pour une période transitoire qui expire deux ans après l'entrée en vigueur de la loi du XXX portant modification 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, 2) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et 3) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. »

## Article 6

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

Les numéros de chapitres en chiffres romains sont à remplacer par des chiffres arabes.

Le Conseil d'État constate que les termes « le ministre » sont employés de façon récurrente dans le texte de l'article sous examen, sans qu'ils aient été définis auparavant. Ni le texte qu'il s'agit de modifier ni le texte en projet sous avis ne prévoient une forme abrégée pour désigner le ministre ayant le Logement dans ses attributions. Le Conseil d'État demande dès lors de recourir à la dénomination complète, c'est-à-dire « ministre ayant le Logement dans ses attributions »

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...).

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

### Intitulé

L'observation relative aux énumérations vaut également pour l'intitulé de la loi en projet sous avis.

### Article 1<sup>er</sup>

À l'article sous examen, il y a lieu de prévoir une abrogation explicite de l'article 14<sup>quater</sup> de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, au lieu d'un simple remplacement des dispositions en question. Les modifications étant à faire suivant la numérotation du texte originel, il y a lieu de prévoir, sous un point 1°, l'abrogation explicite de l'article 14<sup>quater</sup>, pour insérer ensuite, sous un point 2°, les articles 14<sup>quater</sup>-1 à 14<sup>quater</sup>-6 nouveaux, alors que, conformément à l'observation du Conseil d'État, ci-après, relative à l'article 4 du projet sous avis, la disposition abrogeant les articles 32 à 36 de la loi précitée du 25 février 1979 trouvera sa place sous un point 3°.

Le Conseil d'État propose de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« Art. 1<sup>er</sup>. La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit :

1° L'article 14<sup>quater</sup> est abrogé.

2° À la suite de l'article 14<sup>quater</sup>, sont insérés les articles 14<sup>quater</sup>-1 à 14<sup>quater</sup>-6 nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« Art. 14<sup>quater</sup>-1. Dans les cas où un ménage ayant l'intention de louer un logement [...] » ».

Au nouvel article 14<sup>quater</sup>-1, paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État propose de reformuler la première phrase comme suit :

« Au sens du présent chapitre, on entend par demandeur la ou les personnes physiques qui introduisent une demande en obtention d'une aide au financement d'une garantie locative ».

Au nouvel article 14<sup>quater</sup>-2, paragraphe 4, il y a lieu d'accorder le terme « loyer » au pluriel, pour lire « trois mois de loyers ».

Au nouvel article 14<sup>quater</sup>-3, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, première phrase, le Conseil d'État propose d'écrire « avant l'expiration de ce délai ».

En ce qui concerne le nouvel article 14<sup>quater</sup>-5, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État signale que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur, de sorte que le terme « sera » est à remplacer par le terme « est ».

Pour ce qui est du nouvel article 14<sup>quater</sup>-6, paragraphe 4, alinéa 2, le Conseil d'État signale que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur, de sorte que le terme « entraînera » est à remplacer par le terme « entraîne ».

## Article 2

Au point 1<sup>o</sup>, le Conseil d'État propose de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« 1<sup>o</sup> À la suite de l'article 28, un nouveau chapitre *Vibis* est introduit, dont l'intitulé prend la teneur suivante : ».

Au point 2<sup>o</sup>, il y a lieu d'insérer une virgule entre les termes « chapitre *Vibis* » et « sont insérés ».

Toujours au point 2<sup>o</sup>, au nouvel article 28*bis* à introduire dans la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, le Conseil d'État propose de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« Pour l'application du présent chapitre, on entend par : ».

Au nouvel article 28*bis* à introduire dans la loi précitée du 21 septembre 2006, points 5<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup>, il y a lieu d'accorder le verbe « donner » au participe passé pluriel, pour lire :

« du logement respectivement de la chambre donnés ».

Au nouvel article 28*ter*, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a

pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Au nouvel article 28*quinquies*, alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire « Police grand-ducale » avec une lettre « p » majuscule, sachant que les institutions, administrations, services, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Par ailleurs, le Conseil d'État propose d'écrire :

« le bourgmestre est compétent pour contrôler lesdits logements et chambres ».

Au nouvel article 28*quinquies*, alinéa 2, le Conseil d'État signale que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur, de sorte que les termes « sera informé » sont à remplacer par les termes « est informé » et le terme « informera » est à remplacer par le terme « informe ».

Au nouvel article 28*sexies*, alinéa 2, il y a lieu d'insérer une virgule entre les termes « au propriétaire » et « de pourvoir ». En outre, le terme « loyer » est à accorder au pluriel, pour lire « frais de loyers ».

Au nouvel article 28*sexies*, alinéa 3, le Conseil d'État signale que lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

Au nouvel article 28*septies*, les nombres s'expriment en chiffres, chaque tranche de mille étant séparée par une espace insécable, de sorte qu'il y a lieu d'écrire « d'une amende de 251 à 125 000 euros ».

### Article 3

Le Conseil d'État propose de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« **Art. 3.** À la suite de l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, il est inséré un alinéa 2, libellé comme suit : ».

L'emploi de tirets est à écarter. Les tirets sont à remplacer par des numérotations simples (1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>...). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

L'observation relative à l'article 2, introduisant l'article 28*ter*, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3, vaut également pour l'article sous avis, complétant par un alinéa 2 nouveau l'article 4 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, et plus précisément au troisième tiret.

### Article 4

Les abrogations d'une ou de plusieurs dispositions d'un acte sont à considérer comme des modifications et doivent partant figurer dans le dispositif à l'endroit des dispositions modificatives. Il convient dès lors

d'insérer la disposition sous avis sous un point 2° à l'article 1<sup>er</sup> du projet sous avis, pour lire :

« 2° Les articles 32 à 36 sont abrogés. »

En procédant de cette manière, les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

Chapitre IV (4 selon le Conseil d'État)

Suite au déplacement de l'article 4, l'intitulé du chapitre sous examen est à reformuler comme suit :

« **Chapitre 4 – Dispositions transitoire et finale** ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 9 octobre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes