

Proposition de loi

instituant des dispositions transitoires concernant les baux à loyer dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19

Avis du Conseil d'État

(12 mai 2020)

Par dépêche du 17 avril 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 2 avril 2020 par le député Sven Clement et déclarée recevable en date du 17 avril 2020 par la Chambre des députés.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique.

La prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique a été communiquée au Conseil d'État par dépêche du 11 mai 2020.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines autres modalités procédurales prévoit, à son article 5, paragraphe 1^{er}, que les déguerpissements ordonnés en matière de bail à usage d'habitation et de bail à usage commercial sont suspendus pendant l'état de crise.

La proposition de loi sous examen vise à compléter ce dispositif réglementaire par une interdiction imposée au bailleur de résilier un bail à loyer ou un bail d'habitation en cas de non-paiement du loyer pendant la durée de la crise.

Dans son avis de ce jour sur la proposition de loi n° 7551 portant suspension pendant la durée de l'état de crise des loyers relatifs aux baux commerciaux et à usage professionnel et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le Conseil d'État a noté que divers régimes ont été adoptés dans d'autres États européens pour aménager les relations entre bailleurs et locataires pendant la période de crise ou en modifier les effets.

Le dispositif proposé est directement inspiré de la *Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht* du 27 mars 2020 qui modifie, à l'article 5,

l'article 240 BGB, en introduisant un dispositif intitulé « *Beschränkung der Kündigung von Miet- und Pachtverhältnissen* »¹.

Le Conseil d'État considère qu'il appartient au législateur, indépendamment des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, de déterminer, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, les mesures qu'il estime nécessaires pour protéger les ménages ou les entreprises contre les effets financiers de la crise pandémique. À cet égard, il lui appartient également de décider si, à côté de l'octroi d'aides financières, il y a lieu d'intervenir par la loi dans les relations qu'entretiennent les entreprises avec des cocontractants ainsi que de déterminer la catégorie de contrats visés et de contractants concernés.

Tout régime de ce type pose évidemment la question du choix des contractants concernés par une telle mesure, en l'occurrence les propriétaires des locaux loués, par rapport à d'autres contractants qui ne sont pas visés. Ainsi, les mesures adoptées en France visent, à côté des bailleurs de locaux commerciaux, les fournisseurs d'eau, de gaz et d'électricité. Doivent encore être évaluées l'importance de l'atteinte portée aux droits des cocontractants concernés et la justification de cette atteinte.

Examen de l'article unique

Le dispositif prévu a vocation à s'appliquer à tous les baux, bail à loyer, bail à usage d'habitation et, en vertu du paragraphe 3, au bail à ferme.

L'article 1711 du Code civil définit le bail à loyer comme le louage de maisons et celui de meubles. Il s'agit d'un concept large qui inclut le bail à usage d'habitation, soumis par la loi luxembourgeoise à un régime particulier. Ce concept inclut encore les contrats de bail portant sur des locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal, même si l'auteur de la proposition de loi ne les mentionne pas expressément. Le Conseil d'État propose, dans un souci de clarification, de viser soit les contrats de bail à loyer, sans autre précision, soit les contrats de bail à usage d'habitation ainsi que les contrats de bail portant sur des locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal. Si l'auteur entend exclure cette dernière catégorie, il doit se limiter à viser les seuls contrats de bail à usage d'habitation. Dans ce cas, la référence au contrat de bail à ferme serait toutefois difficile à comprendre. Le Conseil d'État renvoie encore à cet égard à son avis de ce jour sur la proposition de loi n° 7551 précitée.

Le Conseil d'État comprend que le locataire n'est pas libéré de son obligation de payer. Cette obligation n'est pas non plus expressément suspendue pendant la période de la crise. L'inexécution de l'obligation de

¹ Artikel 240 § 2 BGB Beschränkung der Kündigung von Miet- und Pachtverhältnissen.

- (1) Der Vermieter kann ein Mietverhältnis über Grundstücke oder über Räume nicht allein aus dem Grund kündigen, dass der Mieter im Zeitraum vom 1. April 2020 bis 30. Juni 2020 trotz Fälligkeit die Miete nicht leistet, sofern die Nichtleistung auf den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie beruht. Der Zusammenhang zwischen COVID-19-Pandemie und Nichtleistung ist glaubhaft zu machen. Sonstige Kündigungsrechte bleiben unberührt.
- (2) Von Absatz 1 kann nicht zum Nachteil des Mieters abgewichen werden.
- (3) Die Absätze 1 und 2 sind auf Pachtverhältnisse entsprechend anzuwenden.
- (4) Die Absätze 1 bis 3 sind nur bis zum 30. Juni 2022 anzuwenden.

payer le loyer pendant la période de crise met toutefois le locataire à l'abri d'une résiliation demandée par le bailleur. Toutes les autres règles légales régissant le contrat de bail restent applicables. Ainsi, le bailleur pourrait résilier le contrat de bail en cas d'inexécution d'autres obligations par le preneur et reste libre d'actionner la garantie locative stipulée dans le contrat de bail.

Même si le dispositif est repris du droit allemand, le Conseil d'État s'interroge sur la preuve que le lien direct entre défaut de paiement et crise sanitaire Covid-19 doit obligatoirement être rendu crédible. Il émet encore des réserves par rapport à la reprise en droit luxembourgeois d'un tel régime de preuve en termes de crédibilité.

Le Conseil d'État considère que la disposition, selon laquelle « Tout autre droit de résiliation est maintenu », énonce une évidence et peut être omise.

En vertu du paragraphe 4, le locataire bénéficiera d'un délai de grâce jusqu'en 2022 pour les loyers non versés, ce qui pose la question des intérêts de retard.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

À l'instar des autres textes en la matière, il convient d'écrire « Covid-19 ».

Article unique

L'indication de l'article unique avant le dispositif est à faire suivre d'un point et ne doit pas être souligné.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) ».

Le Conseil d'État propose de reformuler le paragraphe 1^{er} comme suit :
« (1) Le bailleur ne peut pas résilier un bail à loyer ou un bail à usage d'habitation dans le cas où le non-paiement du loyer survient ~~dans~~ pendant la période du 1^{er} avril 2020 ~~et le~~ au 30 juin 2020, si ~~et seulement~~ si ce non-paiement est lié directement aux conséquences de la pandémie de Covid-19. ~~Un~~ Le lien direct entre le défaut de paiement et la ~~crise~~ sanitaire pandémique de Covid-19 doit obligatoirement être rendu crédible. Tout autre droit de résiliation est maintenu. »

Au paragraphe 2, l'emploi du verbe « pouvoir » est à éviter.

Toujours au paragraphe 2, il convient d'insérer le terme « pas » après celui de « peuvent ».

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « s'appliquent également au bail à ferme ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 12 mai 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu