

Projet de loi

**portant suspension temporaire des déguerpissements en
matière de baux d'habitation**

Avis du Conseil d'État

(13 décembre 2022)

Par dépêche du 6 octobre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de la Chambre des huissiers de justice du Grand-Duché de Luxembourg, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 10, 18 et 25 octobre et 18 novembre 2022.

Les avis de la Chambre des métiers, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch et des autorités judiciaires, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

D'après les auteurs du projet de loi sous avis, celui-ci a pour but d'éviter que des personnes et des ménages ne fassent l'objet d'une procédure d'expulsion forcée suite à une impossibilité de faire face aux obligations de paiement du loyer et des charges pour des raisons indépendantes de leur volonté et liées aux « pressions inflationnistes » et à « l'environnement économique actuel ».

L'option prise par les auteurs est celle d'une suspension *de plano* de toute exécution de déguerpissements ordonnés en matière de bail d'habitation pendant la période de temps comprise entre le jour d'entrée en vigueur de la loi en projet et la date du 31 mars 2023 inclus.

Un mécanisme analogue avait déjà été mis en place en 2020 tant dans le cadre des mesures prises tant par le Gouvernement pendant l'état de crise lié à la pandémie de la COVID-19 que dans la loi de circonstance qui a suivi la fin de cet état de crise. Ainsi, le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation

temporaire de certaines autres modalités procédurales¹ prévoyait en son article 5, paragraphe 1^{er}, que « [l]es déguerpissements ordonnés en matière de bail à usage d'habitation et de bail à usage commercial sont suspendus. » Après la fin de l'état de crise, la loi du 20 juin 2020 portant 1^o prorogation de mesures concernant - la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite, - certaines adaptations de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales, - la suspension des délais en matière juridictionnelle, et - d'autres modalités procédurales, [...] ² prévoyait au point 1^o de son article 8 que « [s]ont suspendus pendant un mois à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi : 1^o les déguerpissements ordonnés en matière de bail à usage d'habitation et de bail à usage commercial ».

Les auteurs de cette dernière disposition avaient motivé leur texte comme suit : « [l]'article proposé reprend l'article 5 du règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 précité applicable à partir de son entrée en vigueur le lendemain de sa publication, à savoir le 26 mars 2020. Les déguerpissements ordonnés en matière de bail à loyer à usage d'habitation, à usage commercial, ainsi qu'en matière de divorce ont été suspendus pendant la durée de l'état de crise (art. 5 du règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 précité). Cette mesure permettait d'éviter de mettre à la rue des personnes pendant l'état de crise, ce qui aurait été particulièrement inhumain. L'article 8 propose la prorogation de cette suspension pendant un mois après la fin de l'état de crise. Considérant que l'exécution des déguerpissements est difficilement à mettre en œuvre dans le contexte d'une application stricte des gestes barrière et vu qu'il est difficile de trouver rapidement un logement alternatif avant le retour à la normal [*sic*] des agences immobilières et des acteurs de la gestion locative sociale, la prorogation de cette mesure est justifiée. La suspension concerne aussi bien les déguerpissements ordonnés pendant l'état de crise que ceux ordonnés pendant le mois qui suit l'état de crise. »³

Le Conseil d'État n'avait, dans son avis du 9 juin 2020, pas autrement pris position sur ce point, mais avait toutefois attiré, dans le cadre de ses considérations générales, l'attention sur le caractère exceptionnel de l'ensemble des mesures proposées en ces termes : « [p]our le Conseil d'État, la loi en projet, qui est liée à la crise pandémique du Covid-19, aura un caractère à la fois, exceptionnel et transitoire. Les mesures qu'elle contient ne sont pas pérennes, mais disparaîtront avec la sortie de vigueur de la loi en projet pour alors faire place au retour à la législation à laquelle ce projet entend temporairement déroger⁴ », soulignant ainsi que les dérogations au droit commun étaient uniquement justifiées en raison de la pandémie de la COVID-19 et de ses conséquences, et ne pouvaient perdurer au-delà.

Tout comme les dispositions qui viennent d'être rappelées, le projet de loi actuellement soumis à l'avis du Conseil d'État vise à instaurer un traitement spécifique d'une catégorie de personnes, en l'espèce les locataires d'un local d'habitation, en les favorisant par rapport à une autre catégorie de personnes, qui sont ici les propriétaires. Ce faisant, il touche à plusieurs droits spécialement protégés soit par des dispositions de droit international inscrites notamment dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des

¹ Mémorial A 185 du 25 mars 2020.

² Mémorial A 523 du 24 juin 2020.

³ Doc. parl. 7587, commentaire des articles, p. 9.

⁴ Doc. parl. 7587³, avis du Conseil d'État, p. 2.

libertés fondamentales (article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1, droit à la propriété), soit par la Constitution (article 10bis, égalité devant la loi, article 16, droit à la propriété). Si ces droits ne sont pas absolus, ainsi que le Conseil d'État l'a rappelé à propos de législations limitant le montant des loyers qu'un bailleur peut exiger⁵, la loi doit toutefois assurer le juste équilibre, non seulement entre l'intérêt général et les intérêts privés, mais également entre les intérêts privés concernés par la législation en projet.

Le Conseil d'État rappelle que la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation instaure en son chapitre IV, intitulé « De la protection des personnes condamnées à déguerpir de leur logement », aux articles 16 à 18, un régime protecteur desdites personnes, qu'elles soient locataires ou même occupants sans droit ni titre, leur permettant de bénéficier d'un sursis à l'exécution d'une décision judiciaire de déguerpissement pendant une durée maximale de trois mois. Ce sursis peut être prorogé à deux reprises, chaque fois pour une durée maximum de trois mois, portant le délai maximal du sursis à neuf mois, durée qui vient s'ajouter à la durée de la procédure en déguerpissement proprement dite. Le juge accordera le sursis après avoir vérifié « si, en raison des circonstances, le requérant paraît mériter cette faveur, et qu'il prouve avoir effectué des démarches utiles et étendues pour trouver un nouveau logement, à moins que le sursis ne soit incompatible avec le besoin personnel de l'autre partie ». Le sursis, ainsi que ses prorogations, sauf dans la dernière hypothèse, sont accordés indépendamment de la raison qui a motivé la décision de déguerpissement, donc y compris s'il est dû à la faute du locataire.

Le Conseil d'État comprend toutefois que, même en présence de ce régime relativement protecteur des intérêts du locataire (ou occupant sans droit ni titre), à condition que le concerné connaisse ses droits, les auteurs du projet entendent prévoir une protection additionnelle pour éviter des expulsions en pleine période hivernale, compte tenu de la situation économique actuelle. Il note que ce régime spécial sera limité aux seuls locataires, excluant de son bénéfice les occupants sans droit ni titre. Il note encore que ce sursis sera, du moins selon l'exposé des motifs, réservé aux personnes qui font face à « une quasi impossibilité de retrouver rapidement un nouveau logement au vu de leur situation économique indubitablement difficile », et au vu du « manque de logements d'appui à disposition des services sociaux étatiques et communaux ». Le Conseil d'État note enfin que la conséquence du manque de ce type de logements sera en fin de compte à supporter par les propriétaires des logements concernés, auxquels il n'est toutefois pas imputable, et s'interroge sur une éventuelle obligation de l'État de tenir ces propriétaires quittes et indemnes des conséquences de la nouvelle législation si les locataires concernés ne respectent pas les obligations découlant du bail résilié pendant cette période additionnelle.

⁵ Voir, en dernier lieu, l'avis du Conseil d'État du 11 mai 2021, doc. parl. 7642⁷, p. 5 : « Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une législation sur le contrôle des loyers s'analyse en une ingérence légale dans le droit de propriété au sens de l'article 1er du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Une telle ingérence dans le droit de propriété est admise si elle vise un but légitime de politique sociale, ainsi que le permet le paragraphe 2 de l'article 1^{er} du Protocole n° 1. La marge d'appréciation de l'État en la matière est très large ; la législation que l'État peut mettre en vigueur pour réglementer l'usage des biens est celle qu'il « juge nécessaire » à cette fin. Les propriétaires touchés doivent démontrer qu'ils ont été soumis à une contrainte excessive. L'État reste en effet soumis au respect d'un juste équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt particulier. »

Des législations analogues prévoyant une trêve hivernale ont également été mises en place, parfois depuis de nombreuses années, dans nos pays voisins.

Ainsi, le code judiciaire belge prévoit que les délais de déguerpissement peuvent être modifiés par décision du juge si le locataire « justifie de circonstances d'une gravité particulière, notamment les possibilités de reloger le preneur dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver⁶ », circonstances qui permettent alors au juge de fixer « le délai dans lequel l'expulsion ne peut pas être exécutée, en tenant compte de l'intérêt des deux parties et dans les conditions qu'il détermine⁷ ».

Plus récemment, notamment le parlement wallon a, par décret du 22 septembre 2022, décidé la suspension « de toutes les décisions judiciaires et administratives ordonnant une expulsion de domicile du 1^{er} novembre 2022 au 15 mars 2023⁸ ».

De même, le code des procédures civiles d'exécution français prévoit dans ses articles L. 412-2 et, surtout, L. 412-6 dans la version découlant de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite « loi Elan », qui met en place une trêve hivernale du 1^{er} novembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante, une intervention du juge afin d'accorder au locataire une protection contre tout déguerpissement pendant la période hivernale, sauf si les conditions prévues par la loi ne sont pas remplies⁹. Le Conseil d'État relève que cette dernière disposition exclut le bénéfice de la trêve si « le relogement des intéressés [est] assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et

⁶ Code judiciaire belge, art. 1344^{quater} : L'expulsion, visée à l'article 1344^{ter}, § 1^{er}, ne peut être exécutée en tout état de cause qu'après un délai d'un mois suivant la signification du jugement, à moins que le bailleur ne prouve l'abandon du bien, que les parties n'aient convenu d'un autre délai, cet accord devant être constaté dans le jugement, ou que le juge prolonge ou réduise ce délai à la demande du preneur ou du bailleur qui justifie de circonstances d'une gravité particulière, notamment les possibilités de reloger le preneur dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver. Dans ce dernier cas, le juge fixe le délai dans lequel l'expulsion ne peut pas être exécutée, en tenant compte de l'intérêt des deux parties et dans les conditions qu'il détermine.

En tout état de cause, l'huissier doit aviser le preneur ou les occupants du bien de la date effective de l'expulsion en respectant un délai de cinq jours ouvrables.

⁷ Voir: van der Plancke V. et Bernard N. (2019), Les expulsions de logement : aspects juridiques, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, 2019, *adde*: BERNARD, Nicolas. Expulsions, dignité humaine et article 23 de la Constitution. In: Expulsions du logement et dignité humaine, Droit en Quart Monde, no.34, p. 38-42 (2003)

⁸ <https://wallex.wallonie.be/de/contents/acts/73/73491.html>. Art. 1^{er}: « § 1^{er}. L'exécution de toutes les décisions judiciaires et administratives ordonnant une expulsion de domicile est suspendue du 1^{er} novembre 2022 au 15 mars 2023. § 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les décisions judiciaires et administratives ordonnant une expulsion de domicile pour des raisons de sécurité publique, de péril imminent pour la santé physique et mentale des occupants ou de dégradations volontaires du bien peuvent être exécutées. »

⁹ Code des procédures civiles d'exécution, article L. 412-2 : Lorsque l'expulsion aurait pour la personne concernée des conséquences d'une exceptionnelle dureté, notamment du fait de la période de l'année considérée ou des circonstances atmosphériques, le délai prévu à l'article L. 412-1 peut être prorogé par le juge pour une durée n'excédant pas trois mois.

Article L. 412-6 : Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de l'article L. 412-3, il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1^{er} novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille.

Par dérogation au premier alinéa du présent article, ce sursis ne s'applique pas lorsque la mesure d'expulsion a été prononcée en raison d'une introduction sans droit ni titre dans le domicile d'autrui par voies de fait.

Le juge peut supprimer ou réduire le bénéfice du sursis mentionné au même premier alinéa lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans tout autre lieu que le domicile à l'aide des procédés mentionnés au deuxième alinéa.

Voir Béatrice VIAL-PEDROLETTI, v° BAIL D'HABITATION. – Locations régies par le droit commun du louage (Code civil). – Fin du bail. – Expulsion, JurisClasseur Bail à Loyer, fasc. 295, nr. 27 et svts.

les besoins de la famille », ainsi que les cas d’occupation sans droit ni titre suite à une voie de fait.

Le système préconisé par les auteurs du projet de loi sous avis se démarque toutefois des exemples cités notamment par le fait de son automatisme et de l’absence de toute appréciation de la cause de résiliation du bail. Ainsi, le locataire de bonne foi, mais victime des vicissitudes de l’économie, sera traité à même enseigne que le locataire qui aura vu son bail dénoncé en raison de dégradations à l’immeuble loué ou pour d’autres manquements au contrat. De même, il n’est aucunement tenu compte de l’éventuel besoin personnel du bailleur.

Le Conseil d’État se doit de rappeler dans ce contexte le principe de proportionnalité consacré par la Cour constitutionnelle, en tant que principe à valeur constitutionnelle¹⁰. L’équilibre à trouver doit dès lors résulter d’une juste mise en balance¹¹ des droits des différentes parties eu égard à l’objectif visé par la loi, en l’espèce la protection des locataires de bonne foi.

En mettant en place un régime de suspension automatique des déguerpissements ordonnés par la justice en toutes hypothèses, et sans permettre un contrôle des conditions d’octroi de la suspension liées notamment à l’origine de l’impossibilité pour le locataire de bonne foi de trouver à se reloger, la loi en projet met en place une rupture disproportionnée de l’équilibre entre les intérêts en jeu, de telle sorte que le Conseil d’État doit s’y opposer formellement.

Le fait que le projet de loi sous avis soit, *a priori*, limité jusqu’au 31 mars 2023 ne fait pas obstacle à ce constat, alors que le respect des droits précités ne peut connaître d’exception, même temporaire, que si les conditions permettant de telles exceptions, et notamment un contrôle judiciaire suffisant, sont réunies, ce qui, aux yeux du Conseil d’État, n’est pas donné en l’état actuel du projet de loi.

Dès lors, pour que les buts avancés par les auteurs du projet de loi sous avis puissent être atteints dans le respect du principe de proportionnalité, le Conseil d’État suggère de remplacer la suspension automatique actuellement prévue de l’exécution d’une décision judiciaire de déguerpissement par la mise en place d’un mécanisme judiciaire permettant aux locataires de bonne foi, dont le bail d’habitation aura été résilié et qui seront arrivés à la fin des sursis déjà à leur disposition, de saisir, par voie de requête, le juge de paix siégeant en matière de bail à loyer d’une demande de se voir accorder une telle suspension jusqu’à la date préconisée par les auteurs du projet de loi sous avis. Cette demande devra être accompagnée des pièces nécessaires justifiant que le locataire se trouve dans l’impossibilité de trouver à se reloger pour des raisons tenant à sa situation économique difficile, mais indépendantes de sa volonté, afin d’exclure tout abus.

Eu égard à l’urgence de ces procédures, la loi pourrait prévoir que le juge doit rendre sa décision dans un bref délai, et que cette décision, qui ne tranche pas une question de fond, n’est pas susceptible d’un recours, ni de la part du locataire, ni de celle du bailleur.

¹⁰ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/acc/2022/02/03/a52/jo>

¹¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00146 du 19 mars 2021, <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/acc/2021/03/19/a232/jo/fr/pdfa/eli-etat-leg-acc-2021-03-19-a232-jo-fr-pdf.pdf>

Un tel texte pourrait être libellé comme suit :

« **Article unique.** Un locataire condamné à déguerpir du logement et qui n'a pas trouvé à se reloger pendant les délais prévus à l'article 16 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, sans faute ou négligence de sa part, peut, par simple requête à déposer au greffe de la justice de paix, demander au juge de paix siégeant en matière de bail à loyer de suspendre toute exécution d'une décision de déguerpissement rendue à son encontre jusqu'au 31 mars 2023 au plus tard. Cette suspension est toutefois exclue si le déguerpissement a été ordonné pour des faits de dégradation des lieux loués ou si elle est incompatible avec le besoin personnel du bailleur.

Les parties seront convoquées pour la première audience utile.

La décision sur la demande sera constatée par simple note au plumitif. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours.

Pendant la durée de la procédure, il sera provisoirement sursis à l'exécution de la décision de déguerpissement. »

Examen de l'article unique

Sous réserve de ce qui a été relevé à l'endroit des considérations générales, le texte soumis au Conseil d'État ne soulève pas d'autre observation.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 13 décembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz