

Proposition de loi

portant sur l'interdiction de l'indexation des prix du loyer et modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Avis du Conseil d'État

(10 octobre 2023)

Par dépêche du 19 mai 2022, le Président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le même jour par les députés Sven Clement et Marc Goergen.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une version coordonnée, par extraits, des actes qu'elle vise à modifier.

Par lettre du 31 mai 2022 adressée au Premier ministre, le Conseil d'État a demandé la prise de position du Gouvernement par rapport à la proposition de loi sous rubrique. Cette prise de position n'a toutefois pas encore été communiquée au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La proposition de loi sous avis vise à interdire de manière générale, donc également pour les baux commerciaux, l'indexation des prix de loyer. En effet, cette interdiction, aux termes de l'article 5, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, se limite actuellement aux seuls baux à usage d'habitation. Afin d'atteindre ce but, la proposition de loi sous avis vise notamment à étendre cette interdiction aux baux commerciaux en insérant un article 1762-14 nouveau au Code civil.

Le Conseil d'État constate que la proposition de loi sous avis, en ce qu'elle interdit l'indexation d'un loyer commercial, protège indifféremment tant les grands commerces que les petits commerçants, bien que les besoins de protection ne soient pas les mêmes selon la taille des commerces concernés, y compris l'importance de leur chiffre d'affaires. Le Conseil d'État estime qu'il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité de l'interdiction de l'indexation des loyers dans les contrats de bail.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} prévoit ce qui suit : « La fixation du loyer à des indices quelconques et à des clauses de valeurs conventionnelles est interdite. Pour les contrats de bail signés avant l'entrée en vigueur de la présente loi et où les partis [*sic*] se sont accordés sur une clause d'indexation de loyer, le prix du loyer reste fixé au montant du dernier loyer fixé après l'entrée en vigueur de la présente loi. »

En premier lieu, il convient de relever que le terme « quelconques » ne présente aucune plus-value normative et est dès lors à omettre.

En second lieu, se pose la question de savoir si l'intention des auteurs était de prévoir que le prix du loyer reste fixé au montant du dernier loyer redû après l'entrée en vigueur de la présente loi. Le Conseil d'État estime en effet qu'il serait plus logique de prévoir que le prix du loyer reste fixé au montant du dernier loyer fixé avant l'entrée en vigueur de la future loi. S'ajoute à cela que prévoir que le prix du loyer reste fixé au montant du « dernier loyer fixé après l'entrée en vigueur » est dépourvu de sens.

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, concernant l'emploi du terme « quelconques », il est renvoyé aux observations formulées à l'égard de l'article 1^{er}.

En ce qui concerne l'article 1762-14, alinéa 2, nouveau, il est recommandé de reformuler la première partie de phrase comme suit : « Pour les contrats de bail commercial conclus avant le [...] et contenant une clause d'indexation de loyer, ».

Quant aux dates qui font défaut, il est présumé que celles-ci correspondent à la date de l'entrée en vigueur de la loi proposée, qui n'est pas encore déterminée, ni déterminable. Le Conseil d'État propose de faire référence à « la date d'entrée en vigueur » de la loi.

Finalement, il est encore renvoyé aux observations formulées à l'égard de l'article 1^{er} relatives à l'intention des auteurs de prévoir que « le loyer reste fixé au montant du dernier loyer fixé après [...] ». »

Article 3

L'article sous examen tend à modifier l'article 5, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 21 septembre 2006, en supprimant les termes « à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée au bailleur. » Les auteurs justifient cette modification comme suit : « Les auteurs visent aussi à la procédure d'adaptation du loyer, prévue dans l'article 5 (5) de la loi de 2006. En effet, cet article nous dit qu'une indexation perd son effet à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée [*sic*] au bailleur. Les auteurs se demandent pourquoi ouvrir une procédure qui peut être rendue caduque par une simple réclamation adressée par lettre recommandée [*sic*] ? Pour les auteurs, cette étape est superflue et ouvre la porte à l'abus lorsque certains bailleurs profitent des méconnaissances juridiques de certains

locataires, qui constituent les maillons faibles dans la relation contractuelle. Ainsi, pour empêcher toute future incertitude quant aux clauses de valeur au sein des contrats de bail, il semble être opportun de supprimer cette étape, ce qui est l'objet de l'article 3. »

L'article 5, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, se lirait alors comme suit : « Les clauses de valeur conventionnelles qui diffèrent du régime prévu par la présente loi perdront leur effet. » Le Conseil d'État constate que ledit alinéa serait cependant dépourvu de sens dans la mesure où tout point de départ de la perte des effets du contrat de bail à usage d'habitation ferait alors défaut. Si l'intention des auteurs est de faire abstraction de l'obligation pour le locataire d'adresser une réclamation par lettre recommandée au bailleur, et de prévoir une nullité de plein droit ne nécessitant aucune action de la part du preneur pour la voir sortir ses effets, il faudrait en tous cas, afin d'éviter des recours en justice quant aux effets de la loi future sur les contrats en cours, prévoir une date à partir de laquelle les contrats de bail à usage d'habitation contenant une clause de valeur conventionnelle perdront leurs effets.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il n'est pas de mise d'employer des caractères gras. Seule l'indication des articles dans la structuration du dispositif est à mettre en caractères gras.

Intitulé

Le Conseil d'État signale que l'intitulé doit refléter fidèlement et complètement le contenu de la proposition de loi sous examen. Partant, l'intitulé est à reformuler comme suit :

« Proposition de loi portant sur l'interdiction de l'indexation des prix du loyer et modifiant :

1° le Code civil ;

2° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ».

Article 1^{er}

Le premier article est assorti d'un exposant, pour écrire « **Art. 1^{er}.** »

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire le terme « valeurs » au singulier. Cette observation vaut également pour l'article 2, pour ce qui concerne l'article 1762-14, alinéa 1^{er}, dans sa teneur proposée.

À l'alinéa 2, il est recommandé de remplacer le terme « où » par le terme « dans lesquels ».

Au même alinéa 2, il y a lieu d'écrire correctement « les parties se sont accordées ».

Article 2

Il convient de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 2.** Au livre III, titre VIII, chapitre II, section III, du Code civil, il est ajouté un article 1762-14 nouveau dont le libellé est le suivant :

« Art. 1762-14. [...] » »

Après l'indication de l'article qu'il s'agit d'insérer au Code civil, il y a lieu de remplacer le deux-points par un point.

À l'article 1762-14, alinéa 2, dans sa teneur proposée, les dates font défaut. Une fois que celles-ci sont connues, elles devront être insérées aux endroits pertinents.

Article 3

Il convient d'ajouter les termes « alinéa 1^{er}, » après les termes « paragraphe 5, ».

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Partant, il convient d'écrire « loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 10 octobre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz