

Proposition de loi

modifiant certaines dispositions du Code civil ainsi que la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation

Avis du Conseil d'État

(10 octobre 2023)

Par dépêche du 11 juillet 2023, 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 le député Fernand Kartheiser.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Par lettre du 14 juillet 2023 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 a pour objectif de modifier tant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil que le Code civil lui-même. L'intention de son auteur est notamment de « rétablir un juste équilibre entre locataires et propriétaires, étant donné que les précédentes modifications législatives, en voulant protéger le locataire au détriment du propriétaire bailleur, ont déplacé l'équilibre entre les parties, faisant ainsi du propriétaire bailleur la partie faible dans les relations contractuelles. »

Au vœu de la proposition de loi sous avis, en premier lieu, la reconduction d'un contrat de bail conclu à durée déterminée devrait dorénavant se faire de manière expresse et non plus automatiquement à l'expiration de la durée du bail. En second lieu, la proposition de loi modifie les dispositions relatives à la résiliation du contrat de bail en introduisant une possibilité de résiliation pour le motif de la vente de l'immeuble qui viendrait s'ajouter au motif basé sur le besoin personnel du bailleur des locaux loués. De même, le sursis à déguerpissement est aboli et remplacé par la faculté d'adresser une demande au juge afin que celui-ci décide d'un relogement provisoire dans un hôtel ou dans un autre endroit approprié aux frais de l'État, frais devant ensuite être remboursés dans une certaine mesure par le bénéficiaire de cette décision.

Le Conseil d'État note que la proposition de loi sous avis remet en cause un certain nombre d'acquis à visée sociale régissant actuellement le droit du bail d'habitation. Ainsi, les parties devraient dorénavant trouver un accord en

vue d'une reconduction du bail. De ce fait, l'obligation de devoir expressément reconduire le bail à son expiration entraîne pour le locataire un risque réel de précarité alors que le maintien dans son domicile dépendra d'un accord à trouver avec le bailleur, surtout dans une situation de pénurie des logements telle que celle que connaît le Grand-Duché de Luxembourg à l'heure actuelle. La mesure de relogement aux frais de l'État, telle que proposée par l'auteur de la proposition sous avis, n'est pas de nature à pallier ce risque. Le Conseil d'État estime qu'il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité des mesures prévues par la proposition de loi.

Si la proposition de loi sous avis devait connaître une suite législative, le Conseil d'État estime qu'afin de lui donner la portée voulue, il ne suffit pas d'apporter les changements proposés, mais qu'il s'impose d'opérer des modifications supplémentaires à la loi précitée du 21 septembre 2006, afin d'adapter les autres dispositions qui se réfèrent à ces articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

La disposition sous examen tend à remplacer l'article 1762 du Code civil, relatif à la résiliation unilatérale du contrat de bail par le bailleur.

À l'alinéa 1^{er}, il y lieu de se référer *in fine* au « délai de trois mois », étant donné que cette disposition ne vise qu'un seul délai.

L'alinéa 2 est superfétatoire au regard du contenu de l'alinéa 1^{er}.

Article 2

Sans observation.

Article 3

La disposition sous revue vise à remplacer l'article 12 de la loi précitée du 21 septembre 2006 dans son intégralité.

Si, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État n'a pas d'observation quant au texte en lui-même, il estime toutefois que celui-ci est en contradiction avec la première phrase de l'alinéa 3 du même article 12, paragraphe 1^{er}, proposé. En effet, la première phrase de l'alinéa 3, en reprenant la règle prévue à l'article 1738 du Code civil, prévoit que « si à l'expiration d'un bail à durée déterminée, le preneur reste et est laissé en possession sans opposition de la part du bailleur, il s'opère un nouveau bail dont l'effet est réglé par l'article 1736 du Code civil relatif aux locations faites sans écrit ». L'alinéa 1^{er} exclut la reconduction tacite et est dès lors en contradiction avec l'alinéa 3 qui prévoit le principe même de cette reconduction tacite. Cette incohérence étant source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux alinéas 1^{er} et 3 de la disposition sous examen.

L'alinéa 2 emporte un changement fondamental de la philosophie de la loi visée, étant donné que la tacite reconduction du bail à durée déterminée est expressément exclue. Le Conseil d'État rappelle à l'endroit de la

disposition sous examen ses considérations générales quant aux effets potentiels du changement proposé. En tout état de cause, pour des raisons tenant à la meilleure lisibilité de la première phrase, il est proposé de la reformuler comme suit :

« En matière de contrat de bail à durée déterminée, la reconduction du contrat ne peut résulter que de la volonté expresse des parties. »

Au sein de la deuxième phrase, reprenant la règle inscrite à l'article 1737 du Code civil, les termes « , lorsqu'il a été fait par écrit, » sont superfétatoires et à supprimer en raison de l'alinéa 1^{er}.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'État rappelle ses considérations à l'endroit de l'alinéa 1^{er} ainsi que l'opposition formelle y formulée, à l'encontre des deux alinéas y visés.

Au paragraphe 2, les alinéas 1^{er} et 2 n'appellent pas d'observation. L'alinéa 3, qui s'applique au bail à durée déterminée sans toutefois le préciser, est toutefois superfétatoire dans la mesure où le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, exclut la tacite reconduction d'un bail à durée déterminée.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, première phrase, la référence à l'article 1762 n'est pas nécessaire, dans la mesure où cette disposition se réfère elle-même au délai prévu à l'article 1736 du Code civil. Le Conseil d'État rappelle que dans un texte législatif, les références en cascade sont à éviter. Il estime que le texte gagnerait en lisibilité en prévoyant, à la première phrase, que le délai est « de trois mois sauf délai plus long fixé par le contrat de bail ».

Les alinéas 2 et 3 reprennent des parties des alinéas 2 et 3 de l'article 12, paragraphe 3, de la loi précitée du 21 septembre 2006. À l'alinéa 3, la prolongation du délai n'est plus de droit, dans la mesure où la proposition de loi sous avis utilise la terminologie « le juge de paix peut [*sic*] accorder ».

Article 4

La disposition sous revue vise à remplacer l'article 13 dans son intégralité. La disposition nouvelle reprend en grande partie les éléments de cet article, tout en les agençant différemment.

Les paragraphes 1^{er} à 4 n'appellent pas d'observation.

En ce qui concerne le paragraphe 5, il y a lieu de signaler que celui-ci est superfétatoire en raison du paragraphe 2. Il est inutile de rappeler que des personnes qui ne remplissent pas les critères prévus par cette disposition ne peuvent pas en profiter.

Article 5

La disposition sous examen vise à abolir le sursis à l'exécution de la décision de déguerpissement. En lieu et place de celui-ci, elle entend prévoir une faculté pour le juge d'ordonner le logement provisoire de la personne dans un hôtel « ou un autre type de logement à disposition de l'État ou de la commune », le tout aux frais de l'État. Quels sont les logements visés par les termes précités ? Qui propose les logements ? Et comment la mise à

disposition est-elle organisée, une fois que le juge a pris sa décision ? Le Conseil d'État estime que des réponses à ces questions sont essentielles pour assurer la sécurité juridique requise, de telle sorte qu'il doit s'opposer formellement au texte sous examen en l'état actuel de son libellé.

En précisant que le logement est aux frais de l'État, la disposition est susceptible de grever le budget de l'État, de sorte que la proposition de loi sous examen devrait être accompagnée d'une fiche financière en application de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Au paragraphe 3, il y a lieu, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser à quel « index » il est fait référence en vue du calcul de l'indemnité journalière de 25 euros.

Article 6

L'article 6 vise la procédure de la demande en attribution d'un logement provisoire. Le Conseil d'État note que dans son libellé actuel, la proposition de loi sous avis ne prévoit aucune procédure relative à l'intervention de l'État dans le litige. Comment alors ce dernier sera-t-il mis en connaissance de l'existence d'une décision qui l'oblige à rechercher (et à financer) un tel logement provisoire ? Devant ces insécurités juridiques, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous revue.

Il y a par ailleurs, à la troisième phrase, lieu de faire abstraction du terme « simple » et de ne viser que la « note au plumitif ».

Article 7

La disposition sous revue tend au remplacement de l'article 18 de la loi précitée du 21 septembre 2006.

Les paragraphes 1^{er} à 3 ainsi que le paragraphe 5 n'appellent pas d'observation.

Au sujet du paragraphe 4, le Conseil d'État s'interroge sur la portée des termes « demande de logement provisoire aux frais de l'État » dans le cadre d'un refus par le requérant du logement proposé suite à la décision du juge. En effet, une personne ne peut refuser un logement avant qu'on ne le lui ait proposé. *A fortiori* elle ne peut le faire avant qu'elle n'ait fait la demande d'un tel logement.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, ce d'autant plus que la formule employée par les auteurs peut conduire à une réduction du délai de quatre jours de droit commun, dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois.

Si l'auteur de la proposition de loi sous avis souhaite néanmoins prévoir une entrée en vigueur au premier jour du mois, le Conseil d'État recommande soit de veiller à ce que la publication de l'acte proposé se fasse au moins quatre jours avant la date de l'entrée en vigueur souhaitée soit de prévoir la mise en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

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

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 regrouper les modifications se rapportant à un même acte sous un seul article, en numérotant chaque modification de la manière suivante : 1°, 2°, 3°, ...

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur et le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

En tenant de ce qui précède, la proposition de loi sous avis est à restructurer comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 1762 du Code civil prend la teneur suivante :
« Art. 1762. [...] »

Art. 2. La loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifiée comme suit :

1° L'article 6 est abrogé ;

2° L'article 12 prend la teneur suivante :

« Art. 12. [...] » ;

3° L'article 13 prend la teneur suivante :

« Art. 13. [...] » ;

4° L'article 16 prend la teneur suivante :

« Art. 16. [...] » ;

5° L'article 17 prend la teneur suivante :

« Art. 17. [...] » ;

6° L'article 18 prend la teneur suivante :

« Art. 18. [...] »

Art. 3. [...]

Art. 4. [...] »

Intitulé

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur.

L'intitulé est à reformuler comme suit :

« Proposition de loi portant modification :

1° du Code civil ;

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

Article 3

À l'article 12, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, lettre b, dans sa teneur proposée, le verbe « remplir » est à conjuguer au mode indicatif.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le Conseil d'État signale que 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 ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 6, première phrase. À l'alinéa 3, deuxième phrase, il faut écrire « le juge de paix peut ».

Article 4

À l'article 13, paragraphe 2, dans sa teneur proposée, et à l'instar du texte qu'il s'agit de modifier les tirets sont à remplacer par des lettres alphabétiques minuscules a., b., c., ... Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Article 5

À l'article 16, paragraphe 3, première phrase, dans sa teneur proposée, le terme « Euros » est à rédiger avec une lettre initiale minuscule. Au paragraphe 4, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Agence immobilière sociale. »

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