

Projet de loi

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

Avis complémentaire du Conseil d'État

(24 octobre 2023)

Par dépêche du 14 octobre 2022, le Premier ministre, ministre d'État a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de six amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte desdits amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chaque amendement, d'une version coordonnée du projet de loi sous rubrique tenant compte des amendements, du texte consolidé de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil tenant compte des amendements projetés, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Par dépêche du 6 avril 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a encore soumis à l'avis du Conseil d'État une deuxième série de deux amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte de la seconde série d'amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chaque amendement, d'une version coordonnée du projet de loi sous rubrique tenant compte des amendements, du texte consolidé de la loi précitée du 21 septembre 2006 tenant compte des amendements projetés et d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Commission nationale pour la protection des données, de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils, de la Chambre des salariés sont parvenus au Conseil d'État en date respectivement des 14 décembre 2022, 20 décembre 2022, 5 mai 2023, 19 mai 2023 et 15 juin 2023.

L'avis complémentaire de la Chambre des salariés, l'avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et l'avis complémentaire commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers sont parvenus au Conseil d'État en date respectivement des 21 novembre 2022, 21 décembre 2022 et 8 février 2023.

Les deuxièmes avis complémentaires de la Chambre de commerce et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises sont parvenus au Conseil d'État en date du 17 mai 2023 et 30 mai 2023.

Considérations générales

Le Conseil d'État constate à la lecture du premier train d'amendements soumis à son examen que les modifications apportées, de façon générale, tendent à renforcer les obligations mises à la charge du bailleur, notamment par la mise en place d'obligations de documentation et de communication d'informations plus étendues. Or, le Conseil d'État estime que ces obligations, en allant encore au-delà de celles déjà prévues par le premier projet, risquent d'amener certains bailleurs, et notamment les petits propriétaires, à préférer une mise en vente de leur logement, sinon à renoncer à sa mise en location, ce qui, dans les deux hypothèses, reviendrait à limiter encore plus le marché du logement locatif et donc à aboutir au résultat inverse de celui visé par les auteurs du projet de loi sous avis.

Il en va de même des dispositions additionnelles prévues dans le cadre de la législation relative au contrat de colocation.

Le Conseil d'État reviendra à ces considérations dans le cadre de l'analyse des différents amendements soumis à son examen en date du 14 octobre 2022.

Les amendements soumis en date du 6 avril 2023 visent, selon leurs auteurs, d'une part, à renforcer la prise en compte des efforts de rénovation entrepris par les bailleurs dans la fixation du loyer, et, d'autre part, à simplifier la règle des « tiers annuels » par un plafond pour la hausse des loyers.

L'analyse par le Conseil d'État suivra la structure des amendements gouvernementaux du 14 octobre 2022, tout en tenant compte des amendements gouvernementaux du 6 avril 2023.

Examen des amendements

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement sous examen insère, à la suite de l'article 2 de la loi précitée du 21 septembre 2006, un chapitre *Ibis*, intitulé « De la colocation ». L'insertion de ce nouveau chapitre figurait déjà en tant qu'article 1^{er} au projet de loi initial. L'amendement sous examen apporte toutefois des modifications parfois substantielles au contenu de ce dispositif, modifications qui ne peuvent toutefois pas être déduites du libellé de l'amendement sous examen, mais pour lesquels il faut se référer au texte coordonné du projet de loi en le combinant de surcroît avec les commentaires des différents amendements pour pouvoir déterminer les modifications apportées au projet.

Le Conseil d'État procédera dès lors à nouveau à une analyse article par article du nouveau chapitre de la loi précitée du 21 septembre 2006, à défaut de pouvoir ce faire au travers d'une analyse de l'amendement point par point. Il se limitera toutefois aux éléments marqués comme ayant fait l'objet d'une modification par le recours à une impression en une couleur différente dans

le prédit texte coordonné, et se réfère pour le surplus aux considérations faites dans le cadre de son avis du 11 mai 2021.

L'article *2bis* du projet initial a ainsi été modifié en plusieurs points. Dans l'intention des auteurs du projet sous avis, la colocation présuppose l'existence de deux contrats parallèles, à savoir, en premier lieu, un bail visant le logement concerné, et, en second lieu, un « pacte de colocation » devant formaliser les aspects de la vie en communauté et les modalités pratiques de cette forme de location.

Les modifications prévues à l'article sous examen quant à la date de signature du pacte de colocation, qui doit avoir lieu au plus tard à la date de la signature du contrat de bail, et imposant sa mention dans ce dernier contrat, n'appellent pas d'observation.

Le nouvel alinéa 3 de l'article *2bis* prévoit que le régime légal de la colocation aura dorénavant « un caractère impératif ». Selon les auteurs des amendements sous examen, cette précision, qui ferait écho aux avis tant du Conseil d'État que de la Justice de paix de Luxembourg, aurait pour but d'éviter que le futur régime légal de la colocation restera « lettre morte », les colocataires préférant un régime informel à celui, fortement encadré, prévu par la loi en projet. Le Conseil d'État estime toutefois que le fait de prévoir un caractère « impératif » (il eût d'ailleurs mieux valu parler de dispositions qui seraient « d'ordre public ») dans le projet n'est, à lui seul, pas de nature à atteindre ce but. Afin de mettre en place la sécurité juridique nécessaire, il s'impose de circonscrire avec toute la précision requise le cadre des dispositions relatives à la colocation qui seront applicables même en cas d'absence de contrat écrit. En effet, toutes les obligations ne se prêtent pas à une telle application *de lege*. Comment mettre en œuvre, pour ne citer que ce seul exemple, la procédure de recherche d'un nouveau colocataire, qui présuppose une intervention de toutes les parties en cause ? Le Conseil d'État doit dès lors s'y opposer formellement, en raison de l'insécurité juridique résultant de l'imprécision du texte, et exige que les obligations qui seront d'application même en cas d'absence de contrat écrit soient clairement énumérées à la disposition sous avis.

L'alinéa 4 de l'article *2bis* instaure le principe qu'« [u]ne colocation peut également être conclue si le bailleur habite lui-même dans le logement mis en location via un contrat de bail de colocation. » Cette disposition interpelle : est-ce à dire que le bailleur, également propriétaire des lieux loués, sera alors son propre locataire ? Comment dans ce cas articuler l'exécution des obligations que la loi impose aux deux parties respectives ? Comment le bailleur-colocataire serait-il en mesure de respecter les obligations imposées spécifiquement aux colocataires, à l'exemple de la procédure à respecter en cas de sortie d'un colocataire ? Le Conseil d'État rappelle que, si rien n'empêche un propriétaire de mettre une partie de son immeuble en (co-)location à des tiers, il n'en devient pas pour autant lui-même (co-)locataire. Le seul point important à régler est la part que devra prendre le bailleur dans les frais de la vie en colocation.

Le Conseil d'État comprend la finalité des auteurs de la disposition sous examen, mais estime que le texte proposé n'y parvient que très imparfaitement en raison de son imprécision, source d'insécurité juridique, et doit dès lors s'y opposer formellement.

À l'article 2^{ter}, paragraphe 2, alinéa 2, la mention de l'établissement d'un état des lieux intermédiaire au moment du départ d'un colocataire devient obligatoire. En ce qu'elle est protectrice des intérêts de chacune des personnes concernées, cette modification trouve l'approbation du Conseil d'État.

Il en va de même du paragraphe 4 nouveau.

L'amendement introduit à l'article 2^{quater} réduit la responsabilité solidaire des colocataires vis-à-vis du bailleur aux seules obligations « pécuniaires », ce qui amène le Conseil d'État à s'interroger sur les autres obligations pesant sur un locataire en raison des obligations légales de ce dernier, à l'exemple de l'obligation d'un usage paisible des lieux (y compris de communs), de la prise en charge de l'entretien courant du logement et de ses équipements, d'assurer la conclusion et le maintien d'un contrat d'assurance, etc. Comment sera assuré le respect de ces obligations qui ne sont, en tout cas en premier lieu, pas « pécuniaires » au sens strict du terme ? Est-ce que le bailleur devra, en cas de méconnaissance, s'adresser à chaque colocataire individuellement ? Et comment, dans ce cas, déterminer qui, parmi ceux-ci, est le débiteur de l'obligation non respectée ? Le Conseil d'État, devant les nombreuses interrogations que soulève l'addition du terme « pécuniaires » qui est source d'insécurité juridique (d'ailleurs pour les deux parties au contrat), doit formuler une opposition formelle à l'encontre de l'addition de ce terme et insister sur sa suppression.

L'article 2^{quinquies} traite du départ d'un colocataire. Pour ce qui est de la forme du préavis, le Conseil d'État ne peut que réitérer son questionnement dans son avis précité du 11 mai 2021 pour ce qui est de la différence de la notification de ce préavis entre le bailleur (lettre recommandée avec accusé de réception) et les autres colocataires (forme libre), ce en raison de la facilité de preuve offerte par un courrier recommandé.

L'amendement sous examen tend à répondre à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son précédent avis quant au dispositif mis en place pour trouver un remplaçant pour le colocataire qui a donné son préavis de départ. Le Conseil d'État comprend le dispositif proposé par les auteurs comme remplaçant l'obligation dudit colocataire de trouver un remplaçant pour lequel les autres colocataires et le bailleur ont donné leur accord, par une simple obligation de rechercher un repreneur par le biais d'une « recherche active et suffisante », laissant ainsi aux autres colocataires et au bailleur le choix d'accepter ou de refuser ce candidat. Dans la mesure où le texte respecte ainsi la nature de contrat *intuitus personae* du contrat de bail, le Conseil d'État peut s'accommoder du nouveau texte, et lever l'opposition formelle précitée.

Le paragraphe 4 n'appelle pas d'observation quant au fond.

Le nouvel article 2^{sexies} n'appelle pas d'observation.

Amendement 3

Le Conseil d'État procédera à l'examen de l'amendement 3 dans la version lui donnée par les deux amendements transmis en date du 6 avril 2023.

Les amendements sous examen visent à reformuler les règles de calcul du loyer maximum que peut légalement demander un bailleur. Ces règles figurent actuellement à l'article 3 de la loi précitée du 21 septembre 2006.

À cette fin, les auteurs, dans le premier train d'amendements daté du 14 octobre 2021, ont proposé de modifier la disposition précitée en vue 1° d'une réévaluation du capital investi d'une manière « plus cohérente » avec l'« évolution du marché » et 2° d'une adaptation du rendement maximal du capital investi « afin de limiter les excès » de la part des bailleurs, tandis que la deuxième série d'amendements modifie, toujours à l'article 3, d'une part, le paragraphe 3, alinéa 2, quant aux modalités de la prise en compte de travaux postérieurs à l'acquisition de l'immeuble et, d'autre part, le paragraphe 5, alinéa 3, quant à celles de l'étalement dans le temps d'éventuelles hausses de loyer.

La première modification consiste à réduire le taux de rendement annuel du bien loué de sa valeur actuelle de 5 % à la valeur de 3,5 %, voire à la valeur de 3 % si l'immeuble fait partie des classes énergétiques de F, G, H et I. Partant du constat que « l'application correcte du plafond actuel des loyers amène des situations relativement aberrantes selon le cas qu'un logement mis en location appartient depuis longtemps au même propriétaire-bailleur ou si ce même logement a été acquis récemment à un prix élevé », avec, notamment, la conséquence que « [p]our les logements dont la date d'acquisition remonte à plus de 15-20 ans, le montant du loyer annuel que le bailleur peut demander dans le respect du plafond légal devient plus bas que les loyers usuellement demandés pour de tels logements sur le marché immobilier », les auteurs de l'amendement sous examen proposent une double démarche, à savoir, d'un côté, une réévaluation du capital investi « de façon plus cohérente avec l'évaluation du marché » afin d'assurer au bailleur d'un logement dont il est le propriétaire depuis longtemps « un plafond des loyers plus opérationnel » tout en plafonnant, d'un autre côté, le rendement maximum aux taux annuels pré-rappelés.

Le Conseil d'État note que cette approche est nouvelle par rapport aux premiers textes soumis à son examen en ce que, contrairement à ces derniers, elle prend en considération le capital initialement investi, réévalué en fonction de l'évolution de l'indice des prix de vente des logements existants constaté par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg et l'Observatoire de l'Habitat, selon les règles détaillées à l'amendement sous examen. Le système de la décote annuelle est maintenu, tout comme l'est le principe de la prise en compte des investissements réalisés par le propriétaire dans l'immeuble loué. Enfin, par l'amendement 2 du train d'amendements du 6 avril 2023, toute hausse des loyers induite par l'application des nouvelles règles de calcul doit être étalée dans le temps et est limitée dans son envergure.

Si cette nouvelle règle de calcul des loyers pour des logements acquis depuis un certain temps déjà permet d'assurer aux bailleurs de ces immeubles, dans certaines limites, un rendement minimum de l'objet loué, le Conseil d'État retient toutefois que ce rendement nominal de 3,5 (3) % est tributaire des efforts constants que le bailleur doit fournir en termes d'investissements pour assurer son maintien, compte tenu du système de la décote.

Le point 4 de l'article 3 nouveau a notamment trait à la fixation de la valeur du capital investi si le propriétaire ne dispose pas des pièces

justificatives ou ne veut pas les communiquer, auquel cas il appartiendra, dans la version amendée de la disposition sous examen, en toute hypothèse au propriétaire de supporter les frais de l'expertise qui sera alors requise pour établir cette valeur. Il en sera de même si le bien a été acquis à titre gratuit ou par succession en ligne directe.

À nouveau, quelle que soit sa bonne ou mauvaise foi, il appartiendra au bailleur de supporter *in fine* la charge financière d'une telle expertise, même si la contestation soulevée par le locataire a été en fin de compte rejetée par la Commission des loyers ou par le tribunal.

Amendement 4

L'amendement sous revue modifie l'article 4 du projet initial (article 5 dans la version amendée dudit projet) sur deux points.

Ainsi, le paragraphe 1^{er} de l'article 5 de la loi précitée du 21 septembre 2006 est dorénavant complété par des dispositions prévoyant que le contrat de bail doit, « sous peine de nullité », être conclu sous la forme écrite et contenir les stipulations figurant à l'amendement sous examen, « pour des raisons notamment de preuve et de transparence ».

À défaut de mention spéciale, il semble s'agir d'une nullité absolue qui, ainsi que le soulève l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg dans son avis du 26 avril 2023, transformera la situation du locataire en celle d'occupant sans droit ni titre au moment-même où elle sera reconnue et le fera par conséquent sortir du « bouclier protecteur » mis en place par le législateur dans le cadre de la législation sur le bail à loyer.

De même, c'est à bon droit que, dans le même avis, est soulevée l'incohérence qui est mise en place par la nouvelle disposition, avec celle, inchangée, figurant à l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 21 septembre 2006, qui continue, implicitement, mais nécessairement, à reconnaître la validité d'un bail oral, incohérence à laquelle le Conseil d'État ajoute celle avec l'article 1714 du Code civil, qui, sous le titre « Des règles communes aux baux des maisons et de biens ruraux », précisant qu'« [o]n peut louer par écrit, ou verbalement », disposition rappelée à l'article 1^{er} de la loi précitée, bien que réservant l'application des règles particulières instituées par elle, ne prévoit pas de telles dérogations à l'article 1714 du Code civil.

Cette incohérence étant source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Le Conseil d'État peut, pour le surplus, faire siennes les autres critiques formulées par l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, tout comme il rappelle ses considérations critiques formulées dans son prédit avis du 11 mai 2022, notamment pour ce qui est des indications figurant actuellement aux points 8^o et 9^o du paragraphe 1^{er} de l'article 5 faisant l'objet de l'amendement 4.

Les modifications apportées au point 3^o de l'article 5 nouveau n'appellent pas d'observation.

Amendement 5

À l'article 33*bis*, paragraphe 2, à insérer, le Conseil d'État signale que les termes « l'entrée en vigueur de la présente loi » sont à corriger à deux reprises, étant donné qu'il y a lieu de se référer à la loi issue du projet de loi sous examen. Le Conseil d'État note encore que le texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux du 6 avril 2023 comporte une référence à la « loi précitée du XXX », modification qui n'est pas introduite par un amendement formel au sein de cette série d'amendements et qui ne correspond pas non plus au texte de l'amendement 5 de la série d'amendements gouvernementaux du 14 octobre 2022, mais qui repose sur une proposition de texte qu'il avait formulée dans son avis du 11 mai 2021. Le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir, sur ce point, à la version du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux du 6 avril 2023, en se déclarant d'ores et déjà d'accord avec un amendement en ce sens.

Amendement 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les dispositions autonomes d'un projet de loi sont introduites par l'indication « **Art.** », rédigée en caractères gras, et par le numéro de la disposition suivi d'un point. Ce n'est qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles que le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Le Conseil d'État signale que le terme latin correct pour désigner le cinquième élément d'une énumération est « *quinqüies* » et non « *quienquies* ».

Amendements gouvernementaux du 14 octobre 2022

Amendement 2

À l'article 2, à l'article 2*ter*, paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « conjointement avec ». Cette observation vaut également pour l'article 2*quinqüies*, paragraphe 3.

À l'article 2*sexies*, alinéa 1^{er}, il est signalé que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Cette observation vaut également pour l'amendement 3, à l'article 3, points 2° et 4°.

Amendement 3

À la lecture de l'amendement sous examen, le Conseil d'État comprend que les auteurs de la loi en projet souhaitent procéder au remplacement intégral de l'article 3 de la loi à modifier, de sorte que l'article sous revue est à reformuler comme suit :

« **Art. 3.** L'article 3 de la même loi est remplacé par le texte suivant :

« Art. 3. [...] » »

Au point 4°, au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, lettre a), il est signalé qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire. À l'alinéa 2, première phrase, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que la formulation en question est à revoir.

Amendement 4

À l'article 5, point 1°, le Conseil d'État signale qu'à l'occasion du remplacement de paragraphes, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est mis entre parenthèses.

Au point 3°, au paragraphe 2*bis*, alinéa 5, première phrase, il y a lieu d'écrire « les garanties sont transférées ».

Amendement 5

À l'article 10, à l'article 33*bis*, paragraphe 1^{er}, à insérer, il y a lieu d'insérer le numéro du paragraphe mis entre parenthèses à la suite de l'indication d'article « Art. 33*bis*. » et de le supprimer à la phrase liminaire. En outre, les guillemets fermants après le paragraphe 1^{er} sont à omettre. Par ailleurs, la date relative à l'acte en question fait défaut et une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Au paragraphe 2, deuxième phrase, il est signalé qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés, pour écrire « Les articles 4 et 5, alinéa 1^{er}, points 1° et 2°, ».

Texte coordonné

Le Conseil d'État s'est rendu compte de différences entre le texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux et le texte des amendements proprement dits. À titre d'exemple, à l'article 5, point 3°, à l'article 5, paragraphe 2*bis*, alinéa 2, dudit texte coordonné, la partie de phrase « des sommes restant encore dues au bailleur » se lit différemment dans le texte de l'amendement 4 proprement dit, où le terme « encore » fait défaut.

Le Conseil d'État s'est aussi rendu compte d'erreurs matérielles qui se sont glissées dans le texte coordonné comme, à titre d'exemple, à l'article 4, à l'article 4, où il y a lieu d'écrire correctement « le bailleur opère ». Cette observation vaut également pour le texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux du 6 avril 2023.

Amendements gouvernementaux du 6 avril 2023

Amendement 2

Au point 2°, à l'article 6, nouveau, il y a lieu de signaler qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. En outre, il convient

de prévoir la suppression de l'article 11, alinéa 2, dans une disposition à part entière, à insérer à la suite de l'article 7. Les dispositions suivantes sont à renuméroter en conséquence.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 24 octobre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz