

CONSEIL D'ÉTAT

N^{os} CE : 52.749A ; 52.749B

N^{os} dossiers parl. : 7258A ; 7258B

Projet de loi

**portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979
concernant l'aide au logement**

Projet de loi

**relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et
d'habitabilité des logements et chambres donnés en location
ou mis à disposition à des fins d'habitation**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(2 juillet 2019)

Par dépêche du 5 avril 2019, le président de la Chambre des députés a fait parvenir au Conseil d'État une série d'amendements aux projets de loi sous rubrique, adoptés par la Commission du logement, ci-après « Commission », lors de sa réunion du 4 avril 2019.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire sur les amendements proposés et d'un texte coordonné des projets de loi reprenant les amendements parlementaires proposés et les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission a faites siennes.

Le Conseil d'État prend acte des explications fournies par la Commission par rapport aux observations formulées par lui-même dans son avis du 9 octobre 2018, observations qui n'ont pas donné lieu à un amendement et sur lesquelles le Conseil d'État n'a pas été suivi.

Examen des amendements

Amendement 1

Les auteurs des projets de loi sous examen ont suivi la recommandation du Conseil d'État d'insérer les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité dans une loi à part. En conséquence, le projet de loi n° 7258 initial est scindé en deux projets de loi portant les numéros 7258A et 7258B. Le projet de loi n° 7258A porte désormais uniquement sur la modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Le projet de loi n° 7258B, quant à lui, porte sur les critères de salubrité, d'hygiène de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation.

L'amendement sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 2

Ad article 14^{quater}-1, paragraphe 1^{er}, du projet de loi n° 7258A

Le Conseil d'État avait demandé aux auteurs du projet de loi initial de remplacer les termes « un ménage » par les termes « une personne », le terme « ménage » n'ayant pas été autrement défini dans le projet de loi. Le Conseil d'État avait en conséquence émis une opposition formelle pour cause d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État constate qu'il a été suivi par la Commission qui a procédé au remplacement des termes « un ménage » par ceux d'« une personne ». Par conséquent, l'opposition formelle formulée dans son avis du 9 octobre 2018 n'a plus lieu d'être et peut dès lors être levée.

Ad article 14^{quater}-1, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 3^o, du projet de loi n° 7258A

Le Conseil d'État avait relevé, dans son avis du 9 octobre 2018, que les termes « ménage » et « membres du ménage » n'étaient pas définis dans le projet de loi initial. Il avait dès lors émis une opposition formelle à l'emploi de ces termes et proposé de se référer éventuellement au concept de « communauté domestique » employé dans la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale. La Commission a décidé de maintenir le terme « ménage », et ce, dans un souci de cohérence de terminologie. Les auteurs fournissent cependant une définition du terme « ménage » dont la teneur est la suivante : « une personne vivant seule ou un groupe de personnes habitant ou ayant l'intention d'habiter dans un logement locatif privé, y compris le demandeur ». Le Conseil d'État comprend la démarche des auteurs qui a l'avantage d'inclure aussi des situations de colocations dans le champ d'application de la loi en projet, ce qui ne serait pas forcément le cas avec le concept de « communauté domestique » qui implique un budget commun. Au regard des explications et précisions fournies par la Commission, l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard de la disposition sous examen n'a plus lieu d'être et peut dès lors être levée.

Amendement 3

Ad article 14^{quater}-1, paragraphe 2, alinéa 2, du projet de loi n° 7258A

Le Conseil d'État avait émis une opposition formelle à l'égard de la définition du terme « demandeur » qui est source d'insécurité juridique dans le cas où la demande en obtention d'une aide au financement d'une garantie locative est faite par plusieurs personnes. La Commission ne modifie pas la définition du terme « demandeur », mais apporte des précisions au cas où l'aide serait accordée à plusieurs personnes. Par conséquent, l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à cet égard n'a plus lieu d'être et peut dès lors être levée.

En ce qui concerne la levée de son opposition formelle formulée à l'égard du terme « ménage », le Conseil d'État renvoie à ses observations faites ci-avant à l'endroit de l'amendement 2 concernant l'article 14^{quater}-1, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 3^o du projet de loi n° 7258A.

Ad article 14^{quater}-2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet de loi n° 7258A

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées ci-avant concernant l'emploi du terme « ménage ». Par conséquent, l'opposition formelle par rapport au terme « ménage » peut être levée et n'a plus lieu d'être.

Amendement 4

Ad article 14^{quater}-2 paragraphe, 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi n 7258A

Les auteurs du projet de loi proposent, pour ce qui concerne le calcul du revenu mensuel du ménage, de se référer aux modalités prévues à l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État. Ils sont donc d'accord d'insérer, dans le projet de loi sous examen, les critères figurant à l'article 4 du projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives prévues par les articles 14^{quater}- 1 et 14^{quater}-2 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le Conseil d'État demande cependant que la formule consacrée en matière d'adaptation du coût de la vie soit employée. Partant, il convient de remplacer les termes « ramené à la valeur au nombre indice cent du coût de la vie, suivant les modalités prévues par l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État » par les termes « au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et adapté suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État ».

Par ailleurs, la Commission propose de maintenir, en annexe au projet de règlement grand-ducal précité, le tableau auquel l'article 4 du projet de règlement précité renvoie, et ce dans un souci de flexibilité.

Si le Conseil d'État comprend le souci de flexibilité de la Commission, il n'en reste pas moins que les critères du seuil du revenu de la composition de ménage doivent être déterminés dans une loi et non pas à travers le renvoi à un tableau annexé à un règlement grand-ducal.

En prévoyant et en fixant une aide au financement d'une garantie locative en fonction d'un certain revenu, l'article sous examen constitue une mesure de lutte contre la pauvreté au sens de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, laquelle est réservée par la Constitution à la loi formelle. En conséquence, les règlements grand-ducaux pris en ces matières ne se conçoivent que dans le cadre légal prédéfini de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. De ce fait, les conditions dans lesquelles l'aide peut être accordée, donc les critères financiers, ainsi que les obligations du demandeur sont à préciser dans le texte du projet de loi. Le Conseil d'État se doit donc de maintenir son opposition formelle formulée à ce sujet dans son avis du 9 octobre 2018.

Amendement 5

L'amendement sous examen qui vise à préciser que le bénéficiaire de l'aide est informé par voie postale du montant de l'aide payée au bailleur à titre de garantie locative, trouve l'approbation du Conseil d'État.

Amendement 6

Sans observation.

Amendement 7

Ad article 1^{er} du projet de loi n° 7258B

Le Conseil d'État avait émis une opposition formelle par rapport à l'emploi du terme « occupant » et une autre opposition formelle à l'égard de l'emploi des termes « exploitant » et « gérant » qui n'ont pas leur place dans la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil et qui règle exclusivement les relations entre bailleur et locataire.

Suite à la décision des auteurs de scinder le projet de loi initial et de fixer les dispositions relatives à la salubrité dans une loi à part, ces oppositions formelles n'ont plus lieu d'être et peuvent être levées. Le Conseil d'État donne cependant encore une fois à considérer que les auteurs du projet de loi n° 7258B risquent de limiter ainsi le champ d'application de la future loi dans la mesure où des situations particulières, comme celles de l'usufruitier, de l'emphytéote et du superficiaire, risquent de ne pas être couvertes.

Ad articles 2, 3 et 4 du projet de loi n° 7258B

Comme indiqué ci-avant, l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard de l'emploi des termes « occupant » et « exploitant » peut être levée.

Amendements 8 à 10

Sans observation.

Amendement 11

Ad article 5 du projet de loi n° 7258B

Comme indiqué ci-avant, l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard de l'emploi du terme « exploitant » peut être levée.

Ad article 6 du projet de loi n° 7258B

La Commission propose d'insérer un article 6 nouveau dans le projet de loi sous examen qui indique que l'exploitant « doit tenir » à jour un registre des occupants. Le Conseil d'État se demande s'il n'y a pas lieu de prévoir une sanction en cas d'inobservation de cette obligation.

Le Conseil d'État propose encore de remplacer, au point 2°, les termes « numéro d'identification national » par les termes « numéro de la pièce

d'identité ». Ceci permettrait non seulement un alignement sur les conditions applicables en matière d'hébergement en hôtellerie, mais également une identification des personnes ne disposant pas nécessairement d'un numéro d'identification national.

Amendements 12 et 13

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

En ce qui concerne le projet de loi n° 7258A, le Conseil d'État émet les observations générales suivantes :

Suite aux amendements du 5 avril 2019 et au vu du nombre peu important d'articles, le Conseil d'État tient à souligner qu'il n'est pas indiqué de procéder à des groupements d'articles.

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe.

Le Conseil d'État proposera *in fine* une nouvelle structure du projet de loi n° 7258A sous avis, tenant compte des observations d'ordre légistique comprises dans le présent avis. À noter encore que cette structure est d'ores et déjà respectée lors des observations formulées ci-après par rapport au projet de loi n° 7258A.

Amendement 2

Afin de mieux situer les nouvelles dispositions dans le dispositif de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, le Conseil d'État réitère son observation formulée dans son avis du 9 octobre 2018 à l'endroit de l'article 1^{er}, point 2°, du projet de loi n° 7258A, et propose, dès lors, de remplacer les termes « Dans le chapitre 2^{quater} » par les termes « À la suite de l'article 14^{quater} », en écrivant :

« **Art. 2.** ~~Dans le chapitre 2^{quater},~~ À la suite de l'article 14^{quater} de la même loi sont insérés les articles 14^{quater}-1 à 14^{quater}-6 nouveaux, qui prennent la teneur suivante : [...] ».

Amendement 3

En ce qui concerne l'article 14^{quater}-1, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi précitée du 25 février 1979, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État signale que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Partant, les tirets sont à remplacer par les numéros « 1° » et « 2° ».

Par ailleurs, dans la mesure où les termes « demandeur » et « ménage » constituent des termes à définir par la suite, il convient de placer ces termes entre guillemets.

En ce qui concerne l'article 14^{quater}-1, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 25 février 1979, il est recommandé d'employer le singulier pour le terme « locataire », pour écrire « en tant que locataire ».

Amendement 4

À l'article 14^{quater}-2, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi n° 7258A, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État propose d'employer la formule consacrée en la matière et de remplacer les termes « au nombre indice cent du coût de la vie » par les termes « au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 ».

Amendement 5

En ce qui concerne l'article 14^{quater}-6, paragraphe 3, deuxième phrase, le Conseil d'État recommande d'écrire :

« Dans ce cas, une nouvelle aide ne peut être accordée à ce bénéficiaire pour un autre logement que si celui-ci rembourse le montant dispensé de la première aide. »

Amendement 7

À l'article 1^{er}, point 3^o, du projet de loi n° 7258B, dans sa nouvelle teneur proposée, le symbole « % » s'écrit en toutes lettres. Partant, il convient d'écrire « 50 pour cent ».

Amendement 9

À l'article 4, alinéa 2, du projet de loi n° 7258B, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de remplacer à la première phrase le terme « leur » par le terme « sa », le terme « entrée » par le terme « accès » et le terme « desdits » par le terme « auxdits », en écrivant :

« Lorsque dans l'exécution de sa mission de contrôle, l'accès auxdits logements et chambres n'est pas accordée au bourgmestre ou celui qui le remplace [...]. »

Toujours concernant l'article 4, alinéa 2, du projet de loi n° 7258B, le Conseil d'État signale que les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Cependant, lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Partant, il convient d'écrire les termes « tribunal d'arrondissement » avec une lettre initiale « t » minuscule.

En ce qui concerne l'article 4, alinéa 2, du projet de loi n° 7258B, l'utilisation du terme « respectivement » est malaisée. Il convient dès lors de remplacer ce terme par le terme « ou ». Cette observation vaut également pour l'article 4, alinéa 4, l'article 5, alinéa 1^{er} et l'article 6, phrase liminaire, du projet de loi n° 7258B.

Amendement 11

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 ». Partant, il convient d'écrire à l'article 6, phrase liminaire, du projet de loi n° 7258B, dans sa nouvelle teneur proposée :

« L'exploitant ou le propriétaire tient à jour un registre des occupants avec les indications suivantes pour chaque occupant : ».

À l'instar de l'article 5 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, il convient d'écrire le terme « nom » au singulier. Partant, il y a lieu de reformuler l'article 6, point 1°, du projet de loi n° 7258B, comme suit :

« 1° les nom et prénoms ; ».

Amendement 12

Si le Conseil d'État n'est pas suivi dans son observation relative aux dispositions transitoires formulée ci-avant, il convient de remplacer à l'article 8 nouveau du projet de loi n° 7258B les termes « de la loi du XXX relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation » par les termes « de la présente loi ».

Amendement 13

En ce qui concerne l'article 4 du projet de loi n° 7258A, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de relever que l'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé. Partant, il convient de remplacer, à la phrase liminaire, l'intitulé de la loi précitée du 25 février 1979 par les termes « de la même loi ».

À l'article 9 du projet de loi n° 7258B, il convient d'écrire correctement « qui suit celui de sa publication ». Cette observation vaut également pour l'article 5 du projet de loi n° 7258A.

Conformément aux observations d'ordre légistique ci-avant, le Conseil d'État demande de restructurer et de reformuler le dispositif du projet de loi n° 7258A sous examen comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 14^{quater} de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est abrogé.

Art. 2. À la suite de l'article 14^{quater} de la même loi sont insérés les articles 14^{quater}-1 à 14^{quater}-6 nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« Art. 14^{quater}-1 (1) [...].
[...] »

Art. 3. Les articles 32 à 36 de la même loi sont abrogés.

Art. 4. Après l'article 69-1 de la même loi, il est inséré un article 69-2 nouveau qui prend la teneur suivante :

« Art. 69-2. Par dérogation aux articles 14^{quater}-1 à 14^{quater}-6, [...]. »

Art. 5. La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 2 juillet 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu