

N° 6610²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

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 DU CONSEIL D'ÉTAT

(19.12.2014)

Par dépêche du 6 septembre 2013, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Logement. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs faisant office de commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Par dépêche du 7 octobre 2014, le Premier ministre, ministre d'État a soumis, à la demande du ministre du Logement, des amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique. Ces amendements étaient accompagnés d'un commentaire et du texte du projet de loi amendé.

Au vu des amendements lui soumis, le Conseil d'État émettra son avis sur base du texte de loi amendé lui remis avec lesdits amendements.

Il ne résulte ni de la dépêche du 6 septembre 2013, ni de celle du 7 octobre 2014, si les chambres professionnelles ont été consultées. En tout cas, aucun avis d'une chambre professionnelle n'est parvenu au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Dans l'exposé des motifs, les auteurs expliquent que la modification proposée est devenue nécessaire, alors que l'article 27 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation n'est plus en concordance avec les dispositions de la législation actuelle relative à l'aménagement communal et au développement urbain du 19 juillet 2004, telle que modifiée par la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et modifiant 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, 3. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, 4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Le même article 27 ne serait pas non plus en phase avec la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, notamment ses articles 57 et 67, dans la mesure où les autorisations visées par ledit article 27, paragraphe 1er constituent l'exécution de dispositions de police qui sont de la seule compétence du bourgmestre d'après la loi communale. Par ailleurs, des sanctions pénales et des mesures administratives seraient prévues par l'article 107 de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour le cas où il est contrevenu de quelque manière que ce soit aux prescriptions des PAG, des PAP ou des autorisations de bâtir, le juge pouvant même ordonner le rétablissement des lieux dans leur pristin état. Aussi aurait-il été jugé opportun de supprimer l'alinéa 1er du paragraphe 1er de l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006.

Par ailleurs, les auteurs entendent supprimer l'alinéa 2 du paragraphe 1er de l'article 27, qui prévoit une exception à l'interdiction de conversion d'un immeuble à usage locatif en immeuble à usage com-

mercial ou artisanal pour les immeubles abritant des bureaux de services publics, ou si le local à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constitue que l'accessoire du logement.

Les auteurs se sont expliqués sur la raison d'être de ladite exception, fondée sur le manque de disponibilité de surfaces commerciales, artisanales ou professionnelles en milieu rural. Ils expliquent toutefois que le Gouvernement, depuis quelques années, ne prendrait plus en location de logements convertis en bureaux et qu'il entendait résilier les contrats de bail actuellement en cours dans les meilleurs délais.

Le souci du respect de l'égalité devant la loi amène les auteurs à ne plus prévoir une exception à l'obligation d'obtenir une autorisation du bourgmestre pour changer le mode d'affectation d'un immeuble.

Le Conseil d'État ne peut s'empêcher de citer ses observations à l'égard de l'article 28 du projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale, formulées dans son avis du 25 octobre 2005 (doc. parl. n° 5216⁸). Cet article est dans la suite devenu l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006:

„Le Conseil d'État estime que les dispositions de l'article 28 ne trouvent pas vraiment leur place dans la loi en projet et suggère en conséquence de supprimer cet article.

(...) Pour ce qui est de l'alinéa 2 du même paragraphe, le Conseil d'État y marque ses réserves formelles. Il ne conçoit en effet nullement pourquoi les locaux y visés seraient exemptés de l'autorisation du collège des bourgmestre et échevins. Le Conseil d'État donne d'ailleurs à considérer dans ce contexte que seul le bourgmestre peut être compétent en la matière.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État n'en perçoit pas l'utilité, ce d'autant plus que le projet de loi reste muet quant aux mesures qui pourront être prises par les autorités communales une fois la liste des locaux d'habitation non occupés dressée. Pour ce qui est du paragraphe 3, le Conseil d'État s'y oppose formellement, les sanctions pénales étant disproportionnées par rapport à la gravité des infractions pouvant le cas échéant être commises (...)

Dans son avis du 16 décembre 2011 au sujet de la proposition de loi du député Ben Fayot (doc. parl. n° 6280¹), laquelle tendait entre autres à supprimer l'exception prévue à l'alinéa 2 du paragraphe 1er de l'article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006, le Conseil d'État avait réitéré sa position que le problème soulevé, à savoir le changement d'affectation d'un immeuble à usage d'habitation en immeuble à usage commercial, artisanal ou professionnel „devrait trouver sa solution dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain“. Dans cet avis, le Conseil d'État avait mis en exergue les raisons qui l'ont amené à prendre cette position.

Le Conseil d'État se permet de renvoyer à ces observations qui gardent toute leur acuité.

En guise de conclusion audit avis, le Conseil d'État avait relevé que „(...) le Conseil d'État insiste sur la nécessité de réexaminer la proposition de loi et résoudre la problématique se trouvant à la base dans le cadre de la législation relative à l'aménagement du territoire et au développement urbain. Cette législation présente l'avantage de viser tous les propriétaires, qu'ils soient bailleurs ou non et de se trouver en concordance avec la législation communale.“

Même si par l'effet de la modification projetée la matière est partiellement transférée vers la législation en matière d'aménagement du territoire et de développement urbain, il n'en reste pas moins que l'article 27 dans la version proposée par la modification sous avis ne trouve toujours pas sa place dans un texte de loi sur le bail à usage d'habitation, mis à part les autres problèmes que son libellé pose et sur lesquels il sera revenu à l'endroit de l'analyse de l'article 2 du projet de loi sous avis.

C'est sous cette réserve que le Conseil d'État procédera à l'analyse du texte du projet de loi sous examen.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Le Conseil d'État demande avec insistance que les auteurs du projet de loi sous avis profitent de l'occasion pour munir le paragraphe 3 de l'article 3 de la loi à modifier, et qui concerne les exceptions au champ d'application de la loi, d'une séquence abécédaire, ce qui facilitera les renvois et les changements éventuels à venir.

Au cinquième tiret de l'article 1er, paragraphe 3 de la loi à modifier, les auteurs veulent mettre le texte en concordance avec la nouvelle législation concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

Les auteurs entendent profiter des modifications qu'ils proposent pour soumettre les litiges qui pourraient naître entre le propriétaire d'un immeuble à usage d'habitation et un occupant d'un logement provisoire visé par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, au juge de paix moyennant une saisine sur simple requête.

Ils indiquent que les structures d'hébergement réservées au logement provisoire de personnes évoluant sous ce régime échappent à la loi à modifier „sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V“. Le chapitre V de la loi à modifier concerne le règlement de litiges.

Aussi les auteurs entendent-ils apporter une exception à l'exception.

Le Conseil d'État souscrit à la volonté d'adopter une procédure simplifiée en la matière consistant en la saisine par simple requête du juge de paix. Il se demande cependant si une telle disposition ne trouve logiquement pas sa place dans la loi précitée du 16 décembre 2008, plutôt que dans le texte sous avis.

Par ailleurs, et à titre subsidiaire, le Conseil d'État estime que „l'exception à l'exception“ doit être plus clairement marquée dans le texte, le bout de phrase „sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V“ manquant de la limpidité requise.

Le Conseil d'État propose donc de libeller le texte en question de la façon suivante:

„Toutefois, les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges sont applicables.“

Les auteurs entendent encore changer le sixième tiret du paragraphe 3, alinéa 1er pour rétablir la situation d'avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 21 septembre 2006. En effet, depuis cette entrée en vigueur, il existe une insécurité juridique au sujet du mode de saisine des juridictions en cas de litige concernant des logements meublés dans les structures visées par le tiret en question.

À nouveau, le Conseil d'État se pose la question si la précision que les auteurs souhaitent apporter ne trouverait pas mieux sa place dans la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique. Cette précision se trouve au demeurant à l'endroit de l'article 10, alinéa 2 de ladite loi. Il suffirait donc de modifier ledit article en y incorporant les références à la loi précitée du 21 septembre 2006.

Ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'État propose de remplacer „sous réserve des dispositions prévues par le chapitre V“ par la phrase „Toutefois, les dispositions prévues par le chapitre V concernant le règlement des litiges sont applicables“.

Les auteurs entendent par ailleurs ajouter un septième tiret, en exceptant du champ d'application de la loi les locaux d'habitation soumis à la future loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables.

Le Conseil d'État note que la disposition en question fait référence à une loi non encore existante. Le législateur, s'il entend excepter cette loi du champ d'application de la loi dont la modification est actuellement proposée, devra soit profiter de ce faire dans le cadre du processus d'adaptation de la loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables en modifiant dans la foulée la loi sur le bail à usage d'habitation en la complétant à ce moment-là, soit prévoir une disposition spécifique exemptant les logements concernés par ladite loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables dans cette loi. En tout état de cause, le Conseil d'État insiste à ce que l'entrée en vigueur des deux lois précitées soit concordante. Si cette concomitance n'était pas assurée, il se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Article 2

Cet article concerne les modifications à apporter au libellé de l'actuel article 27 de la loi précitée du 21 septembre 2006. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales au sujet de la place dudit article dans une loi qui règle le bail à usage d'habitation.

À ces considérations générales s'ajoutent encore les observations suivantes.

Le Conseil d'État constate que les seules dispositions subsistantes dans cet article consistent dans la possibilité pour le collègue des bourgmestre et échevins d'obliger les propriétaires des immeubles ou

parties d'immeubles non occupés destinés à servir de logement sis sur le territoire de la commune à les déclarer à l'administration communale.

Même si le libellé de l'article 27, tel qu'il est actuellement proposé par les auteurs, est identique au paragraphe 2 de l'article 27 actuellement en vigueur, le Conseil d'État vient à se demander si le pouvoir ainsi accordé au collège des bourgmestre et échevins ne doit pas être considéré comme relevant du pouvoir réglementaire réservé par l'article 107, alinéa 3 de la Constitution au seul conseil communal, aucune des exceptions prévues à l'article 58 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 n'étant par ailleurs donnée.

Aussi le Conseil d'État demande-t-il avec insistance que cette disposition soit inscrite dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain et que la déclaration soit rendue obligatoire dans toutes les communes, par le biais d'un règlement communal.

Le Conseil d'État note que les infractions à l'alinéa 1er de l'article 27, tel que les auteurs souhaitent amender cet article, sont punies d'une amende de 251 à 25.000 euros.

En d'autres mots, un propriétaire d'immeuble à usage d'habitation non occupé qui ne déclare pas cet immeuble dans le délai imparti au collège des bourgmestre et échevins pourrait être condamné à une amende maximale de 25.000 euros.

Le Conseil d'État craint que le niveau des peines ne soit disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction prévue. Or, depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 9 mars 2012 (arrêt n° 71/12), on peut induire que le critère de la proportionnalité de la peine par rapport à l'objectif poursuivi par l'infraction en cause, fait partie de l'arsenal de critères servant à en apprécier la légalité.

Le Conseil d'État propose dès lors de prévoir, à titre de sanction, une punition au niveau de la contravention, laquelle lui semble largement suffisante pour une simple violation d'une obligation de déclaration d'un immeuble non occupé, d'autant plus que si l'immeuble change par après d'affectation sans l'accord du bourgmestre, des sanctions pénales en relation avec la gravité des faits sont prévues par l'article 107 de loi précitée du 19 juillet 2004.

Ce n'est qu'à titre superfétatoire que le Conseil d'État entend relever qu'à l'alinéa 1er, il y aura lieu d'écrire „La déclaration précise le volume ...“. En effet, au lieu de recourir au verbe „devoir“, il suffit d'employer le présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative. Quant à l'emploi des temps, les textes légaux sont en principe rédigés au présent et non au futur.

À l'endroit de l'alinéa 2 concernant la disposition pénale, le Conseil d'État tient à souligner que même si les auteurs le suivent dans sa suggestion de prévoir des peines de contravention, il conviendra de changer le libellé du texte. En effet, l'utilisation de l'adjectif „précédent“ pour désigner l'alinéa en cause dans le cadre d'un renvoi est à omettre, alors que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Il y a donc lieu d'écrire „alinéa 1er“ au lieu d'„alinéa précédent“.

Article 3

L'alinéa 1er de l'article sous avis dispose que les bureaux des services publics, respectivement les propriétaires de locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ne constituant que l'accessoire du logement installé dans un immeuble à destination d'habitation, disposent d'un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour se conformer aux „nouvelles dispositions“.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé tel que prévu par l'article sous avis pour insécurité juridique.

En effet, le projet de loi sous avis ne prend pas de nouvelles dispositions, mais opère plutôt une suppression de texte.

Ensuite, et à supposer qu'on puisse entrevoir dans les dispositions sous avis des additions au texte, il n'est nulle part spécifié de quelles „nouvelles dispositions“ il s'agit. Celles découlant de l'article 27, alinéa 1er? Les entités juridiques visées par l'article sous avis disposeraient-elles de cinq ans pour faire la déclaration d'un immeuble inoccupé? Une telle lecture du texte ne fait à l'évidence pas de sens.

Ou s'agit-il de l'obligation de demander un changement d'affectation au bourgmestre, telle qu'elle résulte de l'article 37, alinéa 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004? À part le fait que ces dispositions ne sont assurément pas nouvelles, il conviendra de préciser le texte de loi auquel il faut se conformer.

Cette disposition conforte au demeurant le Conseil d'État dans son exigence de voir englober l'article 27 de la loi à modifier et l'obligation de se conformer à une obligation qui découle d'un souci d'aménagement communal et d'urbanisme plutôt que d'une nécessité découlant de la relation privée que constitue un contrat de bail à loyer dans la législation afférente.

Article 4

Le Conseil d'État se doit de relever qu'en fonction de la date de publication effective de l'acte au Mémorial, et surtout dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois, la formule „la présente loi entre en vigueur le premier jour du premier mois qui suit sa publication au Mémorial“ peut conduire à une réduction du délai de quatre jours usuellement appliqué. Aussi peut-t-il être préférable de viser à cet égard un délai d'entrée en vigueur plus généreux, évoquant au moins le „premier jour du deuxième [ou du troisième] mois qui suit la publication au Mémorial“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 décembre 2014

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

