



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de loi 7503

Proposition de loi portant modification

1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

2° du Code civil

Date de dépôt : 10-12-2019

Date de l'avis du Conseil d'État : 28-04-2020

Auteur(s) : Monsieur Marc Goergen, Député

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
10-12-2019	Déposé	7503/00	<u>3</u>
19-03-2020	1) Avis de la Chambre des Salariés (2.3.2020) 2) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (13.2.2020)	7503/01	<u>11</u>
28-04-2020	Avis du Conseil d'État (28.4.2020)	7503/02	<u>18</u>
10-08-2020	Avis de la Chambre de Commerce (21.7.2020)	7503/03	<u>21</u>
20-11-2020	Avis de la Chambre des Métiers (21.10.2020)	7503/04	<u>26</u>
07-07-2022	Commission du Logement Procès verbal ( 16 ) de la reunion du 7 juillet 2022	16	<u>29</u>

7503/00

## N° 7503

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION DE LOI****portant modification****1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil****2° du Code civil**

\* \* \*

*Dépôt: (Monsieur Marc Goergen) et transmission à la Conférence des Présidents (10.12.2019)**Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement : (17.12.2019)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs .....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	3
3) Commentaire des articles .....	4
4) Texte coordonné .....	5

\*

**EXPOSE DES MOTIFS****a) MOTIVATION DE L'AUTEUR**

La proposition de loi sous rubrique a comme objectif de modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil en vue de changer le dispositif actuel concernant la prorogation tacite du contrat de bail à durée déterminée.

Le Luxembourg connaît, depuis quelques années, un problème au niveau du marché immobilier, due à une demande qui dépasse largement l'offre. Par conséquent, l'acquisition d'un immeuble s'avère souvent inatteignable pour une grande partie de la société. Pour les personnes qui ne veulent pas déménager au-delà de la frontière, où les prix sont plus abordables, il reste que l'option de louer un bien immobilier au Grand-Duché.

Selon la législation en vigueur concernant le contrat de bail, il est possible de conclure des contrats de bail à durée déterminée ou à durée indéterminée. Étant donné le contexte actuel du marché immobilier, le bailleur se trouve dans une position économique confortable par rapport au locataire. En effet, si le locataire n'est pas d'accord avec les conditions émises dans un contrat de bail, le propriétaire peut facilement choisir d'autres candidats qui sont prêts à accepter ces conditions. La dominance du propriétaire se montre dans beaucoup de contrats de bail.

Sur le marché immobilier luxembourgeois, il est actuellement de pratique courante que les parties d'un contrat de bail concluent des contrats à durée déterminée contenant une clause de reconduction tacite (ou prorogation tacite). La reconduction tacite est un dispositif légal qui a initialement été prévu en faveur du locataire : « Le code civil prévoit un cas de prorogation tacite : si le locataire d'une maison ou d'un appartement reste dans le logement et continue à y habiter après l'expiration du bail écrit sans

que le bailleur ne s’y oppose, il s’opère une prorogation tacite et le locataire sera censé occuper le logement aux mêmes conditions, pour le terme fixé par l’usage des lieux. ».<sup>1</sup>

La protection du locataire, envisagée jadis par le contrat de bail à durée déterminée, s’est avérée superfétatoire et contreproductive sur le marché immobilier actuel. Ainsi, l’usage de ce dispositif permet surtout aux bailleurs de garantir que le locataire ne quitte pas l’immeuble avant l’échéance du contrat, ce qui permet aux propriétaires de générer un temps de préavis artificiel plus généreux que celui prévu pour la résiliation d’un contrat de bail à durée indéterminée. Le locataire désireux de résilier son contrat de bail, doit ainsi anticiper son déménagement à chaque échéance de son contrat. La disposition de résiliation pour un contrat à durée déterminée à reconduction tacite est dès lors plus stricte pour le locataire que les dispositions prévues lors de la conclusion d’un contrat de bail à durée indéterminée. Pour ce dernier, la loi prévoit un préavis de 3 mois. Étant donné que la situation sur le marché immobilier luxembourgeois s’est compliquée, il n’est pas facile pour le locataire d’anticiper la date exacte de son déménagement.

L’auteur estime que le régime actuel du contrat de bail à durée déterminée favorise la conclusion consécutive de contrats à durée déterminée au lieu de contrats à durée indéterminée. Étant donné que le marché immobilier actuel encourage la conclusion de contrats à durée déterminée, le locataire, en tant que maillon faible du contrat, est désavantagé par la prorogation tacite.

La vocation de cette proposition de loi est donc de modifier le dispositif de la loi précitée, afin de renforcer l’équilibre de forces entre le propriétaire et le locataire en incitant les parties contractantes à faire usage plus régulier du contrat de bail à durée indéterminée, qui prévoit des délais de résiliation plus favorables pour le locataire. Un délai de préavis de 3 mois devrait aujourd’hui permettre à chaque propriétaire de trouver un nouveau locataire dans un délai raisonnable.

Selon l’auteur, le contrat de bail à durée déterminée devrait rester une option possible, afin de ne pas trop restreindre la liberté contractuelle et protéger le propriétaire d’un immeuble dans le cas où il en aura besoin dans les cas définis par la loi en vigueur, c.à.d. les occuper lui-même ou les faire occuper par un parent lié jusqu’au 3e degré à un moment futur précis. Le choix pour un contrat de bail à durée déterminée ne devrait pas être fait pour d’autres raisons. Dans ces cas, il y a lieu de recourir au contrat à durée indéterminée qui offre plus de flexibilité et de sécurité au locataire.

Il s’agit d’adapter la législation aux défis structurels que présente la crise du logement au Luxembourg et de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux défaillances que le marché privé ne sait pas endiguer. L’auteur aimerait, par la présente proposition de loi, agir sur le mécanisme du contrat de bail à durée déterminée en introduisant des conditions plus claires et strictes quant à l’usage de la prorogation tacite.

\*

## **b) LEGISLATION AU LUXEMBOURG ET DANS NOS PAYS VOISINS**

Le bail à usage d’habitation est principalement régi par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d’habitation et modifiant certaines dispositions du code civil ainsi que les articles 1713 à 1762-2 du code civil sous réserve de certaines règles de la prédite loi qui priment sur le code civil.<sup>2</sup> En ce qui concerne la durée du contrat de bail à usage d’habitation, celle-ci est réglée par les articles 1736 à 1740 et 1758 à 1761 du Code civil et le Chapitre III de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d’habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

En Belgique, le Décret relatif au bail d’habitation du 15 mars 2018 définit à l’article 55 la durée du bail. Il reste à noter que chaque bail est conclu pour une durée de principe de neuf ans, dans le cas où la durée du contrat dépasse les trois ans. Pendant la période de neuf ans, chaque partie a la possibilité de résilier le contrat de bail moyennant un préavis, soit après chaque triennat, soit pour des motifs de rénovation, soit moyennant le paiement d’une indemnité. Pour le locataire, le paragraphe §5 prévoit la disposition suivante : « La résiliation par le locataire reste possible à tout moment, moyennant un congé de trois mois. Toutefois, si le preneur met fin au bail au cours du premier triennat, le bailleur a droit

1 Source : Thielen, Lex. Tout savoir sur l’immobilier. Bail à usage d’habitation – Bail commercial – Copropriété – Gestion locative – Achat / vente d’immeubles – Aspects fiscaux. 2nd, rev. ed. Luxembourg: Promoculture, 2016, pp.60

2 Source : Thielen, Lex. Tout savoir sur l’immobilier. Bail à usage d’habitation – Bail commercial – Copropriété – Gestion locative – Achat / vente d’immeubles – Aspects fiscaux. 2nd, rev. ed. Luxembourg: Promoculture, 2016, page 14.

à une indemnité. Cette indemnité est égale à trois mois, deux mois ou un mois de loyer selon que le bail prend fin au cours de la première, de la deuxième ou de la troisième année. » Pour les contrats de bail d'une durée inférieure à 3 ans, le locataire peut résilier le contrat selon les dispositions du paragraphe §6 « Il peut être mis fin au bail par le preneur à tout moment, moyennant un congé de trois mois. Dans ce cas, le bailleur a droit à une indemnité équivalente à un mois de loyer. »

En France, la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 règle la durée et la résiliation des contrats de bail. L'article 4 paragraphe 1 répute comme non écrite toute clause qui prévoit le renouvellement du bail par tacite reconduction pour une durée inférieure à celle prévue à l'article 10, donc de trois ans. L'article 10 dispose dans son premier alinéa que « le contrat de location est conclu pour une durée au moins égale à trois ans pour les bailleurs personnes physiques » et dans son troisième alinéa qu' « en cas de renouvellement, la durée du contrat renouvelé est au moins égale à celles définies au premier alinéa du présent article. L'offre de renouvellement est présentée dans les conditions de forme et de délai prévues pour le congé, à l'article 15 (...) ». En ce qui concerne la résiliation du contrat, l'article 15 en régit le fonctionnement : le propriétaire qui désire résilier le contrat de bail, doit invoquer des raisons de nature légitime et sérieuse en respectant un préavis de 6 mois au moins. Pour le locataire, le délai de préavis à respecter est de trois mois. Pour des motifs particuliers, ce préavis peut être réduit à un mois pour le locataire.

En Allemagne, la durée du bail à loyer est définie dans le *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)* en son article « § 575 Zeitmietvertrag » qui définit les conditions et les raisons valables pour pouvoir établir un contrat de bail à durée déterminée. Parmi ces raisons figurent :

- l'utilisation de l'immeuble à des fins privatives du propriétaire ou de sa famille ;
- la rénovation substantielle de l'immeuble, rendant impossible une continuation de la relation de contrat de bail ; et
- la volonté du propriétaire de louer l'immeuble à une personne de service (un concierge par exemple).

Dans tous les cas, le propriétaire doit communiquer au locataire la raison pour laquelle un contrat à durée déterminée constitue la formule appropriée. En cas de prorogation du bail, le propriétaire est tenu d'en informer le locataire, dans un délai de 4 mois, si nécessaire moyennant les pièces justificatives y relatives.

Pour la proposition de loi sous rubrique, l'auteur considère que le dispositif de la loi allemande est le plus compréhensible et favorable au locataire parce que les contrats de bail sont principalement des contrats à durée indéterminée. L'auteur propose donc d'opter pour un dispositif basé sur l'exemple du législateur allemand.

\*

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

**Art. 1<sup>er</sup>** A l'article 12 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil sont apportées les modifications suivantes :

1° Le paragraphe (2) est modifié comme suit :

« (2) Tout contrat de bail visé par la présente loi, à l'exception du contrat portant sur un logement tel que défini à l'article 6, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé sous forme d'un contrat à durée indéterminée à moins que :

- a) le bailleur déclare avoir besoin des lieux loués pour les occuper lui-même ou pour les faire occuper de manière effective par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement;
- b) le locataire ne remplisse pas ses obligations;
- c) il existe d'autres motifs graves et légitimes à établir par le bailleur; le transfert de propriété du logement ne vaut pas motif grave et légitime. »

2° Il est inséré un paragraphe (2bis) libellé comme suit :

« (2bis) Par dérogation au paragraphe (2), le contrat de bail peut être prorogé sous forme de contrat à durée déterminée, si le bailleur informe le locataire sous forme écrite au moins 3 mois avant l'échéance du contrat qu'il a besoin des lieux loués après la fin du contrat prorogé

- a) pour les occuper lui-même ou pour les faire occuper de manière effective par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement;
- b) ou pour une rénovation substantielle de l'immeuble, rendant impossible une continuation de la relation de contrat de bail.»

**Art. 2** A l'article 1736 du Code civil, les mots « sauf clause contraire dans le contrat de bail écrit prévoyant un délai supérieur à trois mois » sont supprimés.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad article 1*

#### *Point 1°*

Sous la loi actuelle, un contrat de bail à durée déterminée peut soit être renouvelé, soit prendre fin à la date d'échéance. La modification au point 1<sup>er</sup> ajoute et fixe comme règle une troisième hypothèse, qui est que chaque contrat de bail à durée déterminée se transforme, après sa première prorogation, en contrat de bail à durée indéterminée. Par cette modification, le recours abusif aux clauses de prorogation tacites pour établir des contrats à durée déterminée à l'infini sera restreint. Partant, le dispositif impose le principe que le recours au contrat de bail à durée indéterminée constitue la règle.

#### *Point 2°*

Si le premier point impose le contrat à durée indéterminée comme règle, le deuxième point établit les exceptions à cette règle. Le nouveau paragraphe 2bis définit les cas dérogatoires où un contrat de bail à durée déterminée peut être renouvelé de la même forme. Ainsi, dans certaines circonstances, il reste possible aux parties d'opter une nouvelle fois pour un contrat de bail à durée déterminée. Pour ce faire, le bailleur désireux de renouveler le contrat à durée déterminée doit en informer le locataire par écrit et ceci au moins 3 mois avant l'échéance du contrat. Ceci est possible pour 2 cas précis : soit, pour l'occuper à des fins par soi-même ou un parent allié, soit pour une rénovation importante qui rendra impossible l'occupation du logement pour une certaine période.

### *Ad article 2*

Pour éviter toute altération de la protection instaurée au locataire par l'article 1, il y a lieu à modifier l'article 1736 du Code civil. Cette disposition prévoit en effet que les parties peuvent fixer un délai de résiliation supérieur à trois mois. En analogie au dispositif allemand, le délai de résiliation pour tout contrat de bail est par conséquent fixé à 3 mois. Cette mesure tend à éviter que le délai de résiliation soit augmenté de manière artificielle. Par analogie au dispositif allemand, le contrat de bail à durée indéterminée constituera donc la règle et le préavis de résiliation est fixé à 3 mois, sauf pour les éventuelles dérogations prévues par la loi (pour exemple à l'article 12 paragraphe 3 en ce qui concerne la résiliation par le propriétaire).

\*

## TEXTE COORDONNE

### LOI MODIFIEE DU 21 SEPTEMBRE 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

[...]

Art. 12. (1) Le contrat de bail peut être conclu à durée déterminée ou indéterminée. En l'absence d'un écrit, il est présumé conclu à durée indéterminée.

(2) Tout contrat de bail visé par la présente loi, à l'exception du contrat portant sur un logement tel que défini à l'article 6, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé **sous forme d'un contrat à durée indéterminée** à moins que:

- a) le bailleur déclare avoir besoin des lieux loués pour les occuper lui-même ou pour les faire occuper de manière effective par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement;
- b) le locataire ne remplit pas ses obligations;
- c) il existe d'autres motifs graves et légitimes à établir par le bailleur; le transfert de propriété du logement ne vaut pas motif grave et légitime.

**(2bis) Par dérogation au paragraphe (2), le contrat de bail peut être prorogé sous forme de contrat à durée déterminée, si le bailleur informe le locataire sous forme écrite au moins 3 mois avant l'échéance du contrat qu'il a besoin des lieux loués après la fin du contrat prorogé**

- c) pour les occuper lui-même ou pour les faire occuper de manière effective par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement;**
- d) ou pour une rénovation substantielle de l'immeuble, rendant impossible une continuation de la relation de contrat de bail.**

(3) Par dérogation à l'article 1736 du Code civil, le délai de résiliation dans les cas prévus au paragraphe (2), point a, est de six mois. La lettre de résiliation doit être écrite, motivée et accompagnée, le cas échéant, de pièces afférentes et s'effectuer par voie de lettre recommandée à la poste avec avis de réception. Elle doit mentionner, sous peine de nullité, le texte du présent paragraphe.

Dans les trois mois de l'avis de réception à la poste, le locataire peut, sous peine de forclusion, demander une prolongation du délai de résiliation au juge de paix. En l'absence de cette demande, le bailleur peut demander au juge de paix une décision autorisant le déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai de résiliation de six mois. Toutefois, le locataire pourra encore introduire une demande en sursis à l'exécution de la décision, conformément aux articles 16 à 18. Dans ce cas, le déguerpissement du logement par le locataire doit impérativement avoir lieu au plus tard quinze mois après la date d'envoi de la lettre de résiliation du bail. La décision autorisant le déguerpissement forcé du locataire ne sera pas susceptible d'opposition ou d'appel.

En cas de demande de prolongation du délai de résiliation, les parties seront convoquées dans les deux mois à l'audience. Sauf si la demande est sérieusement contestable ou contestée, le juge de paix accordera une prolongation du délai au locataire à condition que celui-ci justifie avant l'expiration du délai initial de six mois, par voie de pièces, soit être en train de construire ou de transformer un logement lui appartenant, soit avoir loué un logement en construction ou en transformation, soit avoir fait des démarches utiles et étendues en vue de la recherche d'un nouveau logement.

La prolongation du délai ne pourra en aucun cas dépasser de douze mois la date d'expiration du délai initial de six mois.

La faveur du sursis, prévue aux articles 16 à 18, ne sera plus applicable. La décision accordant ou refusant la prolongation du délai vaudra de droit titre exécutoire en vue d'un déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai.

Elle n'est pas susceptible d'opposition ou d'appel.

(4) Lorsqu'un logement a été mis, même à titre gratuit, à la disposition d'une personne uniquement en raison d'un contrat de travail intervenu entre parties, le déguerpissement de l'occupant peut être ordonné par le juge de paix si l'employeur prouve que le contrat de travail a pris fin.



Au cas où l'occupant reste en possession du logement après la cessation du contrat de travail, il est tenu de payer une indemnité d'occupation du logement à fixer conformément aux dispositions de l'article 3.

(5) Par dérogation à l'article 1743 du Code civil, l'acquéreur d'un logement loué en tout ou en partie ne peut expulser le locataire dont le bail n'a pas date certaine avant son acte d'acquisition, mais qui avait été mis en possession des lieux avant cette date à moins que l'une des conditions définies au paragraphe (2) ne soit réalisée.

(6) L'acquéreur d'un logement loué qui veut occuper le logement lui-même ou par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement, doit envoyer au locataire une lettre recommandée de résiliation du contrat de bail dans les trois mois de l'acquisition du logement.

Dans ce cas, les dispositions prévues au paragraphe (3) sont applicables, sauf que le déguerpissement du logement par le locataire doit impérativement avoir lieu au plus tard douze mois après la date d'envoi de la lettre de résiliation du bail.

[...]

### Code civil

[...]

#### TITRE VIII. – Du contrat de louage

[...]

#### Chapitre II. – Du louage des choses

[...]

Art. 1736. Si le bail a été fait sans écrit ou si le contrat est stipulé à durée indéterminée, l'une des parties ne pourra donner congé à l'autre qu'en observant les délais fixés par l'usage des lieux.

Le délai de résiliation d'un contrat de bail d'habitation est de trois mois, ~~sauf clause contraire dans le contrat de bail écrit prévoyant un délai supérieur à trois mois.~~

[...]

Dépôt : Marc GOERGEN – Piraten

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7503/01

N° 7503<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION DE LOI**

portant modification

1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

2° du Code civil

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Salariés (2.3.2020) .....	1
2) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (13.2.2020).....	5

\*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(13.2.2020)

Par lettre en date du 6 janvier 2020, Monsieur Henri Kox, ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle la proposition de loi sous rubrique.

**1. L'objet de la proposition de loi**

1. La proposition de loi du député Marc Goergen vise de réaliser un rééquilibrage du rapport de force entre le propriétaire et le locataire « en incitant les parties contractantes à faire usage plus régulier du contrat de bail à durée indéterminée, qui prévoit des délais de résiliation plus favorables pour le locataire. »

2. D'après l'exposé des motifs qui accompagnent la proposition de loi sous avis, l'auteur constate que : « *Le Luxembourg connaît, depuis quelques années, un problème au niveau du marché immobilier, dû à une demande qui dépasse largement l'offre. Par conséquent, l'acquisition d'un immeuble s'avère souvent inatteignable pour une grande partie de la société. Pour les personnes qui ne veulent pas déménager au-delà de la frontière, où les prix sont plus abordables, il reste que l'option de louer un bien immobilier au Grand-Duché.* » (p. 1)

3. Vu que le demande en logements locatifs dépasse actuellement l'offre, les propriétaires se trouvent en position de force par rapport aux locataires, qui n'ont, par conséquence, souvent pas le choix de rejeter une offre et sont donc forcés à accepter des contrats à durée déterminée qui prévoient des conditions défavorables pour le locataire en ce qui concerne les délais de résiliation.

**2. La législation actuelle**

4. Selon la législation actuellement en vigueur, il existe la possibilité de conclure un contrat de bail soit à durée déterminée, soit à durée indéterminée. Tandis qu'en absence d'un écrit, il est présumé

conclu à durée indéterminée<sup>1</sup> selon l'auteur, l'usage des contrats à durée déterminée avec une clause de prorogation tacite est devenu la norme.

5. Vu la prorogation tacite, on risque de provoquer la conclusion consécutive de contrats à durée déterminée au lieu de contrats à durée indéterminée.

6. Or, le délai de préavis est pour le locataire plus défavorable dans le cas d'un contrat à durée déterminée que dans le cas du contrat à durée indéterminée.

7. Le contrat à durée déterminée assure au bailleur que le locataire ne quitte le logement avant la date d'échéance du contrat. Ainsi, le locataire désireux de résilier le contrat de bail à durée déterminée doit avertir le bailleur 3 mois avant la date d'échéance du contrat sauf clause contraire dans le contrat de bail prévoyant un délai supérieur à 3 mois. (Code civil Art. 1736.) Ainsi, le locataire doit anticiper son déménagement à chaque échéance de son contrat ce qui n'est pas toujours facile vu la situation sur le marché immobilier luxembourgeois où l'offre en logements locatifs abordables est extrêmement limitée.

8. Contrairement au contrat à durée déterminée, le contrat à durée indéterminée peut être résilié par le locataire à chaque moment, à condition d'un préavis de 3 mois, sauf clause contraire dans le contrat de il prévoyant un délai supérieur à 3 mois (Code civil Art. 1736.).

9. Ainsi, le contrat à durée déterminée est plutôt avantageux pour le bailleur qui peut être sûr que le locataire reste dans le logement au moins jusqu'à la fin de la durée du contrat. De l'autre côté, la flexibilité en matière de déménagement du point de vue du locataire est fortement réduite par rapport au contrat à durée indéterminée.

10. Vu le fait que le locataire est désavantagé par la prorogation tacite qui risque de provoquer la conclusion récurrente de contrats à durée déterminée, l'auteur propose de modifier l'article 12 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil de la façon suivante afin d'inciter « les parties contractantes à faire usage plus régulier du bail à durée indéterminée » et de renforcer ainsi la position de force et la flexibilité des locataires :

11. Le paragraphe (2) est modifié comme suit :

« (2) Tout contrat de bail visé par la présente loi, à exception du contrat portant sur un logement tel que défini à l'article 6, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé **sous forme d'un contrat à durée indéterminée** à moins que :

- a) le bailleur déclare avoir besoin des lieux loués pour les occuper lui-même pour les faire occuper de manière effective par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement ;
- b) le locataire ne remplisse pas ses obligations ;
- c) il existe d'autres motifs graves et légitimes à établir par le bailleur ; le transfert de propriété du logement ne vaut pas motif grave et légitime. »

12. Selon la loi qui est actuellement en vigueur, tout contrat de bail est soit renouvelé tacitement, soit arrivé à sa fin dans le cas où certaines conditions sont satisfaites. Or, elle ne prévoit aucune hiérarchie entre les contrats à durée indéterminée ou déterminée. Ainsi, elle laisse au propriétaire la possibilité de profiter du recours abusif aux clauses de prorogation pour établir des contrats à durée déterminée à l'infini.

13. La modification proposée par l'auteur fait du contrat de bail à durée indéterminée la nouvelle règle. Ainsi, lors de la prorogation d'un contrat, le contrat à durée indéterminée devrait être généralement utilisé.

<sup>1</sup> Art. 12. (1) : „Loi Du 21 Septembre 2006 Sur Le Bail à Usage d'habitation,“ in *Mémorial*, vol. A-N° 175 (Luxembourg, 2006).

**14. La Chambre des salariés souscrit pleinement à cette modification qui améliore la flexibilité et la position de force du locataire face au propriétaire sur un marché immobilier qui est en pleine crise. En plus, elle met fin au recours abusif au contrat à durée déterminée qui semble injustifiable et non adapté à la réalité du marché. Tandis que cette modification réduit évidemment la sûreté que le propriétaire avait auparavant grâce à la prorogation récurrente sous forme de contrat à durée déterminée, cette réduction semble, vu la situation actuelle sur le marché locatif et vu la position de force du propriétaire qui en résulte, loin d'être exagérée.**

15. Cependant, l'auteur prévoit quelques cas spéciaux dans lesquelles une prorogation peut mener à un nouveau contrat à durée déterminée.

16. Ainsi, il est inséré à l'article 12 de la même loi un paragraphe (2bis) libellé comme suit :

« (2bis) Par dérogation au paragraphe (2), le contrat de bail peut être prorogé sous forme de contrat à durée déterminée, si le bailleur informe le locataire sous forme écrite au moins 3 mois avant l'échéance du contrat qu'il a besoin des lieux loués après la fin du contrat prorogé :

- a) pour les occuper lui-même ou pour les faire occuper de manière effective par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement ;
- b) pour une rénovation substantielle de l'immeuble, rendant impossible une continuation de la relation de contrat de bail. »

**17. Tandis que notre Chambre est généralement pour un renforcement des droits du locataire, il est évident que le propriétaire devrait, sous certaines conditions, avoir la possibilité de limiter la durée du contrat de bail. La condition a) a été reprise par l'auteur du paragraphe (2) de la loi actuellement en vigueur et semble, aux yeux de notre Chambre, absolument raisonnable. Il en est de même pour le point b) – la modernisation continue du parc locatif luxembourgeois est nécessaire et assure une certaine qualité de vie aux locataires.**

18. Cependant, il est fortement nécessaire que les administrations publiques responsables contrôlent par après si le propriétaire a réellement respecté une des conditions a) ou b), afin d'éviter le recours abusif au paragraphe (2bis). Dans le cas où une infraction de la part du propriétaire est constatée, il faut prévoir une indemnité importante pour le locataire qui a dû quitter le logement auparavant sans justification valable.

19. De plus, puisque le locataire a, grâce à la durée déterminée fixée par le contrat de bail prorogé, une idée du moment exact auquel il devra libérer l'appartement pour des raisons fixées par le paragraphe (2bis), il a le temps nécessaire pour s'orienter sur le marché locatif et se chercher un nouveau logement.

20. Finalement, la proposition de loi sous avis propose encore de modifier l'article 1736 du Code civil comme suit :

« Art. 1736 »

21. Si le bail a été fait sans écrit ou si le contrat est stipulé à durée indéterminée, l'une des parties ne pourra donner congé à l'autre qu'en observant les délais fixés par l'usage des lieux.

22. Le délai de résiliation d'un contrat de bail d'habitation est de trois mois, ~~sauf clause contraire dans le contrat de bail écrit prévoyant un délai supérieur à trois mois.~~ »

**23. La Chambre des salariés constate que cette modification est absolument nécessaire dans le contexte de la proposition de loi sous avis afin d'éviter que la suppression du droit de faire recours au contrat à durée déterminée ne mène le propriétaire, qui est en position de force, de demander automatiquement la fixation d'un délai supérieur à trois mois. Ceci ne rendrait pas seulement la proposition de loi sous avis inefficace, mais conduirait même à une dégradation des droits des locataires par rapport à la situation actuelle.**

### **3. Observation de la Chambre des salariés**

24. On pourrait croire, à première vue, que les modifications avancées par la proposition de loi sous avis augmenteraient également la flexibilité du propriétaire dans le sens où celui-ci aurait, dans le cas

d'une prorogation tacite sous forme de contrat à durée indéterminée, également la possibilité de demander par après à chaque instant la libération du logement avec préavis de trois mois. Ceci forcerait donc le locataire à trouver un nouveau logement endéans les trois mois qui suivent le préavis.

25. Or, ceci n'est pas le cas, parce que la loi actuellement en vigueur prévoit déjà toute une série de dispositions qui protègent le locataire contre une telle expulsion arbitraire.

26. Ainsi, la résiliation du contrat de bail par le propriétaire n'est pas possible à moins que :

- « a) le bailleur déclare avoir besoin des lieux loués pour les occuper lui-même pour les faire occuper de manière effective par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement ;
- b) le locataire ne remplisse pas ses obligations ;
- c) il existe d'autres motifs graves et légitimes à étaler par le bailleur ; le transfert de propriété du logement ne vaut pas motif grave et légitime. »<sup>2</sup>

27. En plus, le délai de résiliation dans les cas prévus au point a) est de six mois.<sup>3</sup>

28. Ainsi, tandis que la proposition de loi sous avis augmenterait la flexibilité et la position de force des locataires, elle ne risquerait pas d'augmenter également la flexibilité du propriétaire en matière de la durée de préavis requise dans le cas d'une résiliation du contrat à durée indéterminée. Les dispositions qui sont déjà actuellement en vigueur protègent le locataire contre une telle résiliation arbitraire et empêchent ainsi des effets secondaires néfastes des modifications proposées.

#### 4. En conclusion

29. Pour conclure, la Chambre des salariés souscrit pleinement à la proposition de loi sous avis. Le recours récurrent au contrat de bail à durée déterminée semble diminuer la flexibilité des locataires à long terme sur un marché locatif luxembourgeois qui se trouve en pleine crise. Pire encore, le contrat à durée déterminée qui est actuellement la norme assure au propriétaire que le locataire ne quitte pas le logement avant la date d'échéance et donne ainsi au propriétaire un temps de préavis artificiel plus généreux.

30. Les modifications proposées feraient, en cas de prorogation d'un contrat de bail, du contrat à durée indéterminée la règle, ce qui augmenterait amplement la flexibilité du locataire en matière de résiliation et de déménagement. Cette amélioration de la position du locataire est fortement nécessaire vu la situation tendue sur le marché locatif luxembourgeois et reçoit, par conséquence, le plein soutien de notre chambre.

Luxembourg, le 13 février 2020

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK

\*

<sup>2</sup> „Loi Du 21 Septembre 2006 Sur Le Bail à Usage d'habitation,“ Art. 12. (2):

<sup>3</sup> Art. 12 (3) : „Loi Du 21 Septembre 2006 Sur Le Bail à Usage d'habitation.“

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS**

(2.3.2020)

Par dépêche du 6 janvier 2020, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de loi spécifiée à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, la proposition de loi en question vise à lutter contre le recours abusif aux contrats à durée déterminée en matière de bail à usage d'habitation.

La législation actuellement en vigueur permet de conclure des contrats de bail à durée indéterminée ou à durée déterminée. Selon l'auteur de la proposition de loi, il est de pratique courante de conclure des contrats à durée déterminée contenant une clause de reconduction tacite. Cette façon de faire permet aux bailleurs *“de générer un temps de préavis artificiel plus généreux que celui prévu pour la résiliation d'un contrat de bail à durée indéterminée”*, ce qui a pour conséquence que *“le locataire désireux de résilier son contrat de bail doit ainsi anticiper son déménagement à chaque échéance de son contrat”*. Or, ceci pose évidemment problème pour le locataire dans la mesure où il y a peu de chances que la date de déménagement dans un nouvel immeuble coïncide avec l'échéance du contrat de bail.

Afin d'éviter des abus et de protéger les locataires, la proposition de loi prévoit de limiter le recours aux contrats à durée déterminée avec prorogation tacite, en instaurant le principe selon lequel la reconduction à durée indéterminée des contrats à durée déterminée (et donc le recours aux contrats à durée indéterminée) constitue la règle. Selon le texte proposé, un contrat de bail peut seulement être prorogé à durée déterminée si le bailleur a besoin des locaux loués pour les occuper lui-même (ou pour les faire occuper par un membre de famille) ou si une rénovation substantielle des locaux est indispensable et rend impossible la continuation de la relation contractuelle.

La proposition de loi prévoit en outre de supprimer la possibilité donnée par le Code civil d'insérer dans le contrat de bail une clause fixant un préavis de résiliation supérieur à trois mois, ceci pour éviter que le préavis soit augmenté artificiellement par le propriétaire au détriment du locataire.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que se rallier aux affirmations reprises à l'exposé des motifs accompagnant la proposition de loi lui soumise pour avis, selon lesquelles *“le Luxembourg connaît, depuis quelques années, un problème au niveau du marché immobilier, due à une demande qui dépasse largement l'offre”*, *“l'acquisition d'un immeuble s'avère souvent inatteignable pour une grande partie de la société”* et *“pour les personnes qui ne veulent pas déménager au-delà de la frontière, où les prix sont plus abordables, il (ne) reste que l'option de louer un bien immobilier au Grand-Duché”*, ce qui fait que dans *“le contexte actuel du marché immobilier, le bailleur se trouve dans une position économique confortable par rapport au locataire”*.

La Chambre approuve ainsi l'initiative de l'auteur de la proposition de loi de suggérer des mesures pour protéger plus particulièrement les locataires, qui sont généralement à la merci des propriétaires et parmi lesquels se retrouvent souvent les plus démunis de la société. Elle marque dès lors son accord avec le texte lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 2 mars 2020.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
R. WOLFF



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7503/02

**N° 7503<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

---

---

**PROPOSITION DE LOI****portant modification****1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil****2° du Code civil**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(28.4.2020)

Par dépêche du 17 décembre 2019, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 10 décembre 2019 par le député Marc Goergen et déclarée recevable le 17 décembre 2019 par la Chambre des députés.

Le texte de la proposition de loi sous rubrique était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une version coordonnée des textes législatifs que la proposition de loi vise à modifier.

Une prise de position du Gouvernement n'est pas parvenue au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 17 mars 2020.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

La proposition de loi sous avis s'inscrit dans une série de propositions de loi, qui visent à mettre en place des solutions à la crise du logement que connaît actuellement le Grand-Duché de Luxembourg, que celles-ci portent sur des logements ou des terrains à bâtir disponibles pour pallier leur pénurie, qu'elles portent sur les loyers demandés par les propriétaires des logements ou de terrains ou qu'elles portent sur les modalités du contrat de bail ou encore sur le régime fiscal s'appliquant aux transactions immobilières. Il appartiendra à la Chambre des députés, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, d'adopter les mesures qu'elle estime les plus appropriées pour répondre à cette situation.

La proposition de loi sous avis entend en effet intervenir au niveau des dispositions régissant la prorogation tacite d'un contrat de bail, en introduisant en droit luxembourgeois – par le biais d'une modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et de l'article 1736 du Code civil –, le principe d'un contrat à durée indéterminée, et ne rendant possibles les contrats à durée déterminée que dans des situations limitativement énumérées à la proposition. Selon son auteur, le dispositif proposé est inspiré du droit allemand, où il constituerait le droit commun du bail.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Articles 1<sup>er</sup> et 2*

Le texte de la proposition de loi sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

\*

## OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

### *Observations générales*

L'article est indiqué en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** ». Les articles sont numérotés en chiffres arabes. Seul le premier article est assorti d'un exposant (**Art. 1<sup>er</sup>**). L'indication des articles dans la structuration du dispositif est mise en caractères gras, non souligné et suivi d'un point. Traditionnellement, le texte de l'article commence dans la même ligne.

### *Intitulé*

À l'intitulé de la proposition de loi sous examen, la ponctuation est à revoir comme suit :

« Proposition de loi portant modification :

1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;

2° du Code civil ».

### *Article 1<sup>er</sup>*

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 2 » et non pas au « paragraphe (2) ».

Au point 1°, le Conseil d'État note que l'auteur de la proposition de loi sous avis procède à un remplacement intégral du texte à modifier, alors qu'il résulte du texte coordonné qu'est uniquement envisagée l'insertion de certains termes. Le Conseil d'État recommande dès lors de reformuler le point 1° comme suit :

« 1° Au paragraphe 2, les mots « sous forme d'un contrat à durée indéterminée » sont insérés à la suite du mot « prorogé ». »

Au point 2°, lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*,... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Au point 2°, au paragraphe *2bis*, il convient d'écrire le nombre « 3 » en toutes lettres et d'insérer un deux-points après le terme « prorogé ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 28 avril 2020.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*La Présidente,*  
Agy DURDU

7503/03

N° 7503<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION DE LOI**

portant modification

1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

2° du Code civil

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(21.7.2020)

La proposition de loi n°7503 sous avis (ci-après la « Proposition de loi »), déposée par Monsieur le député Marc Goergen a pour objet de modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (ci-après la « Loi modifiée du 21 septembre 2006 ») en vue de changer la pratique actuelle concernant la prorogation tacite du contrat de bail à usage d'habitation à durée déterminée.

Il est ainsi proposé d'introduire le principe d'un contrat à durée indéterminée en cas de prorogation tacite d'un contrat de bail, ne rendant ainsi possibles les contrats à durée déterminée que dans des situations limitativement énumérées.

La Proposition de loi prévoit également de supprimer la possibilité prévue par le Code civil d'insérer dans le contrat de bail une clause fixant un préavis de résiliation supérieur à trois mois.

**En bref**

- Si la Chambre de Commerce comprend l'objectif de la présente Proposition de loi de favoriser la flexibilité en faveur des locataires, elle souligne néanmoins que, compte tenu de la situation très tendue en termes d'offres de logements sur le marché national, elle pourrait *in fine* contribuer à accroître la demande sur le marché national, et par voie de conséquence contribuer encore à alimenter la spirale ascendante des prix de l'immobilier sur le marché national.
- La Chambre de Commerce rappelle que pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, le déséquilibre du marché immobilier national, elle estime qu'il est primordial, et urgent, de mettre en oeuvre une politique du logement davantage axée sur l'offre afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

La tacite reconduction ou prorogation tacite est un mécanisme juridique en vertu duquel un contrat fait l'objet d'un renouvellement automatique à l'issue de son échéance normale faute de stipulation contraire de la part de l'une des parties.

En matière de bail à usage d'habitation, la pratique actuelle prévoit que tout contrat de bail à durée déterminée arrivant à échéance se trouve en principe reconduit aux mêmes termes et conditions, et par voie de conséquent pour une même durée déterminée.

La présente Proposition de loi entend limiter cette pratique en introduisant le principe selon lequel tout contrat de bail à durée déterminée venant à cesser pour n'importe quelle cause, sera désormais prorogé sous forme d'un contrat à durée indéterminée.

Par dérogation à ce principe, la Proposition de loi prévoit que le contrat de bail pourra cependant être prorogé sous forme d'un contrat à durée déterminée lorsque le bailleur informe le locataire sous forme écrite au moins 3 mois avant l'échéance du contrat qu'il a besoin des lieux loués après la fin du contrat prorogé :

- i) pour les occuper lui-même ou pour les faire occuper de manière effective par un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement;
- ii) ou pour une rénovation substantielle de l'immeuble, rendant impossible une continuation de la relation de contrat de bail.

Selon l'auteur de la Proposition de loi, le contrat à durée déterminée assurerait actuellement au propriétaire que le locataire ne quitte pas le logement avant la date d'échéance du contrat, le locataire désirant résilier le contrat de bail à durée déterminée devant en principe avertir le propriétaire 3 mois avant la date d'échéance du contrat sauf clause contraire dans le contrat de bail prévoyant un délai supérieur à 3 mois.

La prorogation successive de contrats à durée déterminée conduirait donc le locataire à devoir anticiper son déménagement à chaque échéance de contrat, ce qui ne serait pas toujours évident au vu de la situation tendue sur le marché immobilier national.

Contrairement au contrat à durée déterminée, le contrat à durée indéterminée peut quant à lui être résilié par le locataire à tout moment, sous réserve du respect d'un délai de préavis de 3 mois, sauf clause contraire dans le contrat prévoyant un délai supérieur.

Ainsi, l'usage répété de contrats à durée déterminée en matière de bail à usage d'habitation diminuerait, selon l'auteur, la flexibilité en matière de déménagement du point de vue du locataire par rapport à un contrat à durée indéterminée.

La présente Proposition de loi a par conséquent pour objectif d'accorder davantage de flexibilité aux locataires en prévoyant que tout contrat de bail à durée déterminée venant à cesser pour n'importe quelle cause, serait désormais prorogé sous forme d'un contrat à durée indéterminée, permettant ainsi aux locataires de changer plus facilement de logement.

Si la Chambre de Commerce comprend l'objectif de la présente Proposition de loi de favoriser la flexibilité en faveur des locataires, elle souhaite néanmoins souligner que compte tenu de la situation très tendue en termes d'offres de logements sur le marché national, la présente Proposition pourrait *in fine* contribuer à accroître la demande sur le marché national.

Face à un marché immobilier national n'augmentant que faiblement son offre de logements par rapport à l'augmentation de la demande, il est par conséquent probable que la présente Proposition de loi, en incitant davantage à la mobilité des locataires ne renforce encore la demande sur le marché national. En l'absence d'augmentation corrélative de l'offre de logements, la présente Proposition de loi contribuera ainsi à alimenter la spirale ascendante des prix de l'immobilier sur le marché national.

La Chambre de Commerce rappelle<sup>1</sup> en effet que pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, le déséquilibre du marché immobilier national, elle estime qu'il est primordial, et urgent, d'implémenter **une politique du logement davantage axée sur l'offre** afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. Les mesures et dispositifs, certes louables en termes de but, mis en place jusqu'à présent n'ont pas engendré les bénéfices escomptés notamment parce qu'il s'agit d'une politique essentiellement en faveur de la demande, définie dans un vase clos sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme.

<sup>1</sup> Cf. notamment avis 5281SMI de la Chambre de Commerce du 6 septembre 2019 relatif à la proposition de loi n°7257 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

La Chambre de Commerce insiste donc pour qu'une politique de logement agissant simultanément tant sur l'offre que sur la demande de logements, mais aussi par exemple sur les contraintes urbanistiques et la lourdeur des procédures d'autorisation, afin de rééquilibrer la situation sur le marché immobilier national, soit mise en oeuvre rapidement.

Toute mesure ponctuelle, aussi louable soit-elle, risque en effet en l'absence de vision globale d'engendrer, respectivement d'accroître les déséquilibres et d'accélérer *in fine* la hausse des prix de l'immobilier.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut pas approuver la proposition de loi sous avis.



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7503/04

**N° 7503<sup>4</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE LOI****portant modification****1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil****2° du Code civil**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(21.10.2020)

**RESUME STRUCTURE**

*La proposition de loi sous avis soumet deux nouvelles règles, à savoir qu'un contrat de bail d'habitation conclu pour une durée déterminée qui se trouve prorogé à sa date d'échéance, l'est pour une durée indéterminée ; et qu'il n'est pas possible de déroger au préavis de résiliation de trois mois prévu en la matière.*

*Si la Chambre des Métiers peut comprendre que ces deux règles peuvent être entendues comme pouvant jouer en faveur du locataire, elle estime que cet objectif devient problématique quand le bailleur dispose d'un motif valable de résiliation.*

*Il est de plus regrettable que cette réforme laisse deux zones d'incertitude ; à savoir, d'une part, celle des conditions – autres que la durée – qui régissent le nouveau contrat tacitement prorogé ; et, d'autre part, celle des logements dit de luxe qui échappent aux règles légales prévues en matière de prorogation.*

\*

Par sa lettre du 6 janvier 2020, Monsieur le Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet de la proposition de loi reprise sous rubrique.

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

La proposition de loi sous avis a pour objectif de mieux protéger le locataire d'un bail à usage d'habitation avec l'introduction de deux nouvelles règles.

La première règle serait l'ajout dans la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation du principe suivant lequel, lorsqu'un contrat de bail d'habitation à durée déterminée se trouve prorogé, le nouveau contrat prorogé le sera pour une durée indéterminée sauf dans le cas où le bailleur informe par écrit le locataire, au moins trois mois avant l'échéance, qu'il envisage une occupation personnelle ou une rénovation substantielle de l'immeuble « après la fin du contrat prorogé ». Dans cette dernière hypothèse, on devrait considérer – à défaut de clause contractuelle qui organise la reconduction dans le contrat initial, ou d'un nouvel accord des parties – que le nouveau contrat sera prorogé pour une durée de trois années conformément à l'usage.

La seconde règle suggérée par la proposition de loi sous avis serait de supprimer de l'article 1736 du Code civil la possibilité de déroger contractuellement au délai de résiliation de trois mois prévu en matière de bail d'habitation.

Suivant l'auteur de la proposition de loi sous avis, ces modifications permettraient de contrecarrer une pratique qui privilégierait la « *conclusion consécutive de contrats à durée déterminée au lieu de contrats à durée indéterminée* » préjudiciable aux locataires en ce que cette succession de contrats à durée déterminée « *permet aux propriétaires de générer un temps de préavis artificiel plus généreux que celui prévu pour la résiliation d'un contrat de bail à durée indéterminé* »<sup>1</sup> et, par voie de conséquence, de leur garantir que le locataire ne puisse pas sortir du contrat avant l'échéance qui est prévue.

\*

## 2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

La Chambre des Métiers peut concevoir que l'indétermination de la durée d'un contrat de bail d'habitation, assortie d'un préavis de résiliation figé de trois mois, aille en faveur du locataire en raison du fait que ces deux principes apportent à ce dernier la possibilité de décider de sortir de ce contrat à tout moment en respectant le préavis ; alors que le bailleur ne peut résilier le contrat que s'il justifie de l'un des trois motifs légaux de résiliation, à savoir un besoin personnel, un manquement contractuel par le locataire, ou d'autres motifs graves et légitimes.

Cependant, comme toute règle légale impérative, les prétendus « avantages » peuvent se retourner contre la partie que le législateur entend protéger.

Ainsi, un bail à durée indéterminée place le locataire dans une plus grande incertitude dès lors que le bailleur invoque un motif valable de résiliation – comme par exemple le projet d'effectuer des travaux d'envergure – et ceci, non pas seulement à l'échéance du bail comme en matière de bail à durée déterminée, mais à n'importe quel moment. Dans une telle perspective, le délai de préavis très court de trois mois se retournera contre le locataire quand c'est le bailleur qui l'invoque, alors qu'un délai contractuel plus long lui permettrait d'organiser son déménagement avec plus de quiétude.

Quand bien même l'opportunité d'une telle réforme soit jugée suffisante pour modifier les textes de loi, il serait de plus judicieux d'élargir la portée des modifications afin de préciser, dans la loi, qu'en cas de tacite reconduction, que le bail est reconduit aux mêmes conditions que l'ancien contrat, et ce mise à part la durée qui devient indéterminée.

En effet, la tacite reconduction d'un contrat de bail, tant d'un bail d'habitation que d'un bail commercial, n'est pas l'idéal car le contrat reconduit est un nouveau contrat dont les contours restent imprécis : suivant une jurisprudence ancienne, lorsque les conditions d'une tacite reconduction sont réunies, le nouveau contrat qui s'opère a des « *effets et la durée (qui) se règlent, non d'après les clauses de l'ancien bail, mais d'après l'usage local.* »<sup>2</sup>

Cette réforme pourrait aussi déterminer le sort des baux arrivant à échéance portant sur les « logements avec confort moderne non standard » (ou logements dit « de luxe ») visés à l'article 6 de la loi du 21 septembre 2006, car la seule certitude pour ces baux est la non-application des dispositions légales en matière de prorogation tacite.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver la proposition de loi lui soumise pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 21 octobre 2020

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS

<sup>1</sup> Proposition de loi, exposé des motifs, page 2.

<sup>2</sup> Décisions de justice annotées sous l'article 1738 du Code civil (Lux. 14 septembre 1877, Cour 13 décembre 1877, pas. 1, 397).





## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 7 juillet 2022

#### La réunion a eu lieu par visioconférence

##### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 24 mars, 22 avril, 19 mai et 2 juin 2022
2. 8000B Projet de loi relative à une subvention de loyer
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Motion de Monsieur Paul Galles du 24 février 2022 concernant les logements communautaires pour jeunes adultes
4. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant un relevé de tous les terrains destinés à l'habitat vendus par les communes à des personnes physiques et morales, depuis l'entrée en vigueur du Pacte Logement
5. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant la présentation dans les meilleurs délais à la Chambre des Députés d'un rapport détaillé sur l'application des sections 1 et 2 du chapitre 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain depuis son entrée en vigueur
6. 7898 Proposition de loi visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation
  - Désignation d'un rapporteur ou d'une rapportrice
  - Analyse de la prise de position du Gouvernement
  - Organisation des travaux
7. 7503 Proposition de loi portant modification
  - 1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
  - 2° du Code civil
  - Désignation d'un rapporteur ou d'une rapportrice
  - Organisation des travaux
8. 8008 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

- Désignation d'un rapporteur ou d'une rapportrice
- Organisation des travaux

9. Divers

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, Mme Jessie Thill

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Paul Galles, Auteur de la motion n°3908  
M. Marc Hansen, observateur

Mme Diane Dupont, M. Jérôme Krier, M. Mike Mathias, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, M. Tun Loutsch, M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Max Hengel, M. Serge Wilmes

M. Sven Clement, Co-auteur des propositions de loi n°7898 et n°8008

M. Henri Kox, Ministre du Logement

\*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 24 mars, 22 avril, 19 mai et 2 juin 2022**

La commission parlementaire approuve tous les projets de procès-verbal mentionnés ci-dessus.

**2. 8000B Projet de loi relative à une subvention de loyer**

Madame la Rapportrice présente son projet de rapport. Pour les détails exhaustifs de ce document, il est renvoyé au document parlementaire 8000b/06. Cette présentation ne soulève aucun commentaire et le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents, qui proposent le modèle de temps de parole de base pour les débats en séance plénière.

**3. Motion de Monsieur Paul Galles du 24 février 2022 concernant les logements communautaires pour jeunes adultes**

Monsieur Paul Galles a déposé la motion qui est à l'ordre du jour de la réunion d'aujourd'hui lors de l'interpellation concernant les conséquences de la pandémie COVID-19 sur les jeunes qui a eu lieu lors de la séance plénière du 16 juin 2022.

Dans ce cadre, l'auteur de la motion s'est demandé combien de jeunes sont actuellement à la recherche d'un logement.

Lors de des entrevues que l'orateur menait avec différents acteurs du secteur, il s'avérait difficile d'obtenir un aperçu sur le besoin réel de logement de jeunes. Le fait qu'il n'existe pas de liste d'attente unique mais que les différents acteurs disposent de leurs propres listes d'attente fait qu'il est presque impossible de calculer le nombre d'unités de logement destinées aux jeunes dont le Luxembourg a besoin, sachant que des personnes peuvent être inscrites sur plusieurs listes.

Une autre problématique qui s'est soulevée lors de ces entrevues, même si elle ne fait pas objet de la motion, est le fait que la plupart de ses interlocuteurs se sont plaints que la mise à disposition de personnel ne suffit pas pour garantir un encadrement pédagogique global des jeunes.

Suite à l'intervention de l'auteur de la motion, un représentant du ministère du Logement explique que le problème de la non-existence d'une liste d'attente universelle ne concerne pas seulement les jeunes mais toute la population, vu que le Luxembourg ne dispose actuellement pas d'une banque de données commune qui permet à identifier combien de gens sont actuellement à la recherche d'un logement.

Ainsi, l'orateur informe l'assemblée que le projet de loi 7937 relatif au logement abordable<sup>1</sup> introduit entre autres un registre et une liste d'attente nationaux des logements abordables. Cependant, la liste d'attente ne fait pas la différence entre des jeunes à la recherche d'un logement et d'autres personnes qui sont à la recherche.

En ce qui concerne l'effectif des logements encadrés destinés aux jeunes, le responsable du ministère explique que les décisions concernant le personnel des différentes structures ne fait pas partie des compétences du ministère du Logement.

Au vu de ce qui précède, la commission parlementaire est d'avis que la problématique abordée concerne également d'autres volets que celui du logement et que, par conséquent, d'autres commissions parlementaires devraient également pouvoir donner leurs avis respectifs.

**C'est la raison pour laquelle la commission parlementaire décide d'organiser une réunion jointe avec la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et la Commission de la Famille et de l'Intégration afin de pouvoir traiter le sujet de la motion dans son intégralité.**

---

<sup>1</sup> 7937 - Projet de loi relative au logement abordable et modifiant

1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ;

4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0



**4. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant un relevé de tous les terrains destinés à l'habitat vendus par les communes à des personnes physiques et morales, depuis l'entrée en vigueur du Pacte Logement**

Après avoir conclu que le sujet de la motion touche davantage les compétences communales que la politique du logement, la commission parlementaire décide de traiter la motion lors d'une réunion jointe avec la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes.

**5. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant la présentation dans les meilleurs délais à la Chambre des Députés d'un rapport détaillé sur l'application des sections 1 et 2 du chapitre 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain depuis son entrée en vigueur**

Lors des discussions au sein de la commission parlementaire, il s'est avéré que le sujet de la motion touche davantage les compétences des communes que la politique du logement. Ainsi, la commission parlementaire décide de traiter la motion lors d'une réunion jointe avec la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes.

**6. 7898 Proposition de loi visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation**

Monsieur Marc Goergen explique que la proposition de loi entend combattre la spéculation avec des terrains qui sont exploitables, amener les grands propriétaires de terrains à les mobiliser et promouvoir la construction de logements sur des terrains d'ores et déjà exploitables. Ainsi, afin de mobiliser des terrains à bâtir et résoudre ainsi en partie la crise immobilière, la proposition de loi vise à introduire un impôt foncier national parallèlement à l'impôt foncier communal existant. Cet impôt concernerait tous les terrains à bâtir à des fins d'habitation (catégorie B6).

A côté de proposer une formule pour calculer l'impôt, la proposition de loi ne vise pas les petits propriétaires qui désirent préserver un terrain à bâtir à leurs enfants. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi prévoit un abattement qui porte sur la superficie du terrain et englobe les descendants du premier degré. Monsieur le Député se dit ouvert à une légère adaptation de la surface maximale proposée par texte, il ne s'agit que d'une proposition qui vise à illustrer l'idée de la proposition de loi. L'orateur note que son parti est aussi ouvert envers des contrepropositions concernant la méthode du calcul ou le montant de l'abattement. Cependant, il souligne l'importance de la mobilisation des terrains à construire.

En réponse à l'intervention de Monsieur Goergen, un représentant du ministère explique, en faisant référence à une prise de position du Gouvernement<sup>2</sup>, qu'à l'occasion de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays devant la Chambre des députés en date du 12 octobre 2021, le Premier ministre a déclaré que le Gouvernement déposera un projet de loi sur la réforme de l'impôt foncier.

---

<sup>2</sup> Document parlementaire 7898-1

Le projet de loi en élaboration prévoira une formule de calcul plus complexe qui vise à prendre en compte la valeur unitaire de chaque terrain soumis à l'impôt foncier refondu, et ceci d'une manière plus nuancée et précise que le fait la proposition de loi.

En effet, la proposition de loi procède à une imposition « forfaitaire » de chaque terrain sans prendre en compte sa réelle valeur unitaire. Plus encore, le potentiel constructible, que connaît chaque terrain en vertu des dispositions du plan d'aménagement général applicable, n'est nullement considéré dans le calcul de l'impôt foncier national tel que prévu par la proposition de loi.

Un tel mode de détermination de l'impôt risque dès lors de se heurter au principe général d'égalité fiscale. Par conséquent, le Gouvernement ne peut pas soutenir la proposition de loi n° 7898 qui n'est pas compatible avec les axes techniques prévus pour la réforme de l'impôt financier envisagé par le Gouvernement.

Monsieur Marc Lies supporte les propos du représentant du ministère ; il fait remarquer que le groupe politique CSV a fait, dans le cadre des travaux parlementaires relatifs au pacte logement 2.0, une proposition d'amendement qui se basait sur le même raisonnement. Selon l'orateur, il faut éviter une imposition « forfaitaire » qui ne prend pas en compte la réelle valeur unitaire de chaque terrain, sachant qu'en fonction du potentiel constructible ou de l'emplacement d'un terrain à bâtir, celui-ci dispose d'une valeur différente.

Monsieur Yves Cruchten salue l'initiative de l'auteur de la proposition de loi qui vise à adresser une problématique assez complexe. Même si l'orateur dit partager l'objectif général de ladite proposition de loi, il est d'avis que la disposition sous examen ne propose pas de solution nuancée à cette problématique.

Ainsi, il faut par exemple savoir qu'il existe des communes qui ne disposent pas de terrains B6 ou que certains des terrains classés en tant que B6 ne sont pas encore aménageables car il manque des raccordements ou car il faut d'abord aménager le terrain voisin afin de l'accéder. C'est la raison pour laquelle l'orateur est d'avis que l'impôt proposé, qui vise tous les terrains à bâtir à des fins d'habitation de la catégorie B6, ne constitue pas le repère adapté pour faire face à la problématique du manque de terrains de construction. Monsieur le Député renvoie donc au projet de loi annoncé qui contiendra une solution plus nuancée.

En réponse à ces interventions, Monsieur Marc Goergen explique que l'objectif du projet de loi est de mobiliser des terrains à bâtir. Dans cet objectif, les auteurs de la proposition de loi ont opté pour les terrains B6 comme point de repère, par contre rien n'oblige de s'en tenir à cette proposition de solution. Ainsi, si le projet de loi en élaboration prend en charge la problématique des terrains à bâtir non-aménagés, l'orateur se dit prêt à retirer sa proposition de loi du rôle des affaires.

Madame la Présidente de la commission parlementaire attire l'attention de l'assemblée sur le fait que la proposition de loi touche davantage les compétences communales et la politique fiscale que la politique du logement.

Suite à la proposition de Madame la Présidente, Monsieur Marc Goergen affirme que son parti ne s'en tiendra pas à cette proposition de loi, sachant que le Gouvernement déposera prochainement un projet de loi qui vise le même objectif. Il note qu'on pourrait aller jusqu'au bout de la procédure relative à la proposition de loi, mais cela ne fera que perdre du temps puisque le projet de loi susmentionné est en cours d'instance.

Monsieur André Bauler fait savoir que la réforme de l'impôt foncier fera partie du débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal qui est à l'ordre du jour

de la séance publique du 14 juillet 2021. Dans ce contexte, l'orateur note aussi que l'impôt foncier constitue une prérogative de la commission des Affaires intérieures.

Monsieur Marc Goergen est d'avis qu'il faut aborder le sujet de l'impôt foncier au niveau national afin d'éviter un dumping fiscal relatif à l'impôt foncier. C'est pourquoi il propose d'aviser le sujet dans le cadre de la Commission du Logement, car il n'est pas d'avis qu'il faille laisser les communes décider seules, en raison de l'autonomie communale, de l'impôt foncier. Monsieur le Député se prononce en faveur d'une disposition nationale que toutes les communes doivent appliquer sachant que la crise du logement constitue une crise nationale. **L'orateur propose d'attendre le dépôt du projet de loi susmentionné avant de décider de la suite à donner à la proposition de loi sous examen.**

Monsieur André Bauler explique que c'est le rôle de la politique nationale de mettre le cadre fiscal général en place, la question qui se pose est jusqu'à quel point la politique nationale désire limiter l'autonomie communale. L'orateur défend lui-même le principe de l'autonomie communale.

Monsieur Marc Lies souligne qu'il faut aborder le sujet de l'impôt foncier au niveau national. Il faut introduire d'une manière ou d'une autre une taxe de spéculation qui vise le foncier, sachant que la hausse des prix des terrains est la raison principale pour laquelle les prix des logements ont tant augmenté ces dernières années. Ainsi, il faut introduire une disposition nationale qui se base sur des critères objectifs. Il ne se peut pas qu'une partie des communes ne fasse que très peu d'effort pour répondre à la crise de logement qui touche tout le pays.

**7. 7503 Proposition de loi portant modification  
1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation  
et modifiant certaines dispositions du Code civil  
2° du Code civil**

Monsieur Marc Goergen (Piraten) explique aux membres de la commission parlementaire que la proposition de loi sous examen vise à modifier les dispositions en vigueur concernant la prorogation tacite d'un contrat de bail en introduisant en droit luxembourgeois – par le biais d'une modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et de l'article 1736 du Code civil –, le principe d'un contrat à durée indéterminée, et ne rendant possibles les contrats à durée déterminée que dans des situations limitativement énumérées par la proposition.

En relation à la proposition de loi sous rubrique, un représentant du ministère informe l'assemblée que l'article 7<sup>3</sup> du projet de loi 7642 qui vise à modifier la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation ainsi que certaines dispositions du Code civil, prévoit des dispositions similaires à celles proposées par Monsieur Goergen. Ainsi, le projet de loi que le Gouvernement a déposé répond à la problématique soulevée par la proposition de loi.

En réponse à l'intervention du représentant du ministère, Monsieur Marc Goergen explique qu'il salue l'initiative gouvernementale et **il propose de reposer les travaux parlementaires**

---

<sup>3</sup> . L'article 7 tel qu'il fut proposé par le Gouvernement : **Art 7.** Dans l'article 12, paragraphe (2), de la même loi, le début de phrase « Tout contrat de bail visé par la présente loi, à l'exception du contrat portant sur un logement tel que défini à l'article 6, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé à moins que » est remplacé par « Tout contrat de bail visé par la présente loi, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé à durée indéterminée à moins que ».

**relatifs à la proposition de loi jusqu'à l'analyse du projet de loi 7642 en commission parlementaire.** Ainsi, lors des travaux parlementaires relatifs au projet de loi 7642, l'orateur dit vouloir évaluer si ce projet de loi correspond à la demande de la proposition de loi ou pas.

**8. 8008 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**

Après avoir analysé le fond de la proposition de loi sous rubrique, la commission parlementaire arrive à la conclusion que ladite proposition de loi fait plutôt partie des compétences de la Commission de l'Économie, de la Protection des Consommateurs et de l'Espace. Ainsi, **la commission parlementaire décide de proposer à la Conférence des Présidents de la renvoyer à ladite commission.**

**9. Divers**

Aucun sujet n'est abordé sous ce point de l'ordre du jour.

Luxembourg, le 12 juillet 2022

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**