



Commission de l'Economie

Procès-verbal de la réunion du 10 novembre 2016

Ordre du jour :

1. 6902 Projet de loi relatif aux bateaux de plaisance et aux véhicules nautiques
- Rapporteur : Madame Tess Burton

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
2. 7015 Projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal modifié du 8 septembre 1997 portant application de la directive 94/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 1994 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives aux bateaux de plaisance

- Examen du dossier en vue de la rédaction d'un avis pour la Conférence des Présidents
3. 6864 Projet de loi portant sur le bail commercial et modifiant certaines dispositions du Code civil
- Rapporteur : Madame Tess Burton

- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat (à partir de l'article 1762-6.(3))
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Gérard Anzia, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Félix Eischen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding

M. Christian Schuller, M. David Heinen, M. Tom Theves, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Joëlle Elvinger, M. Claude Haagen

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. 6902 Projet de loi relatif aux bateaux de plaisance et aux véhicules nautiques

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

La Commission de l'Economie constate que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat est de nature à permettre la rédaction d'un projet de rapport qui sera présenté et adopté lors de sa prochaine réunion.

2. 7015 Projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal modifié du 8 septembre 1997 portant application de la directive 94/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 1994 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives aux bateaux de plaisance

- Examen du dossier en vue de la rédaction d'un avis pour la Conférence des Présidents

Monsieur le Président explique qu'il s'agit d'un projet de règlement grand-ducal abrogatoire qui est directement lié au projet de loi n° 6902 que la Commission de l'Economie vient d'examiner et dont le projet de rapport sera adopté lors de sa prochaine réunion. Cette future loi remplacera le règlement grand-ducal à abroger.

Partant, la commission décide d'adresser un avis favorable à la Conférence des Présidents.

3. 6864 Projet de loi portant sur le bail commercial et modifiant certaines dispositions du Code civil

- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat (à partir de l'article 1762-6.(3))

Le représentant du Ministère fait distribuer une version revue et complétée du document de travail.

Monsieur le Président propose de revenir sur les questions laissées ouvertes lors de la réunion du 20 octobre 2016 :

- **Champ d'application.** Le représentant du Ministère précise que les baux de locaux commerciaux situés dans des centres commerciaux tomberont sous le champ d'application de la future loi. Il concède que ce point était vivement discuté et le projet de loi de la précédente Ministre des Classes moyennes et du Tourisme contenait une exemption afférente. L'orateur rappelle qu'il n'y a également aucune équivoque en

ce qui concerne les « pop up stores ».

Les stations d'essence, de même que les débits de boissons, seront également régis par la future loi – des dispositions particulières leurs étant réservées lorsqu'il s'agit de sous-locations. La jurisprudence enseigne toutefois qu'il y a lieu de considérer la situation concrète de l'exploitant d'une station d'essence. Un contrat d'exploitation qui ne lui accorde qu'un certain pourcentage des bénéfices de la vente n'est ainsi pas considéré comme un contrat permettant l'exploitation d'un fonds de commerce, mais comme une convention de distribution. Pour que la future loi puisse s'appliquer sans réserves, le gérant doit exploiter la station d'essence en tant qu'indépendant.

Les espaces de bureaux partagés ne sont par contre pas visés. Le projet de loi précise dans son exposé des motifs et dans son commentaire des articles qu'il ne s'applique pas aux immeubles affectés à un usage administratif. L'orateur concède que dans la pratique des situations pourraient se présenter où un tel bail pourrait être considéré comme commercial. Ainsi, la jurisprudence française considère un tel bail comme commercial dès qu'une activité commerciale est également menée dans ces espaces. De telles situations sauront être évitées par un départage sans équivoque de ces espaces suivant les activités effectivement effectuées et des contrats afférents.

La future loi ne s'appliquera pas non plus aux zones industrielles puisque les terrains sis dans de telles zones sont en général exploités sur base d'un droit de superficie ou d'emphytéose. Des dispositions spéciales régissent l'emphytéose. Il est, par ailleurs, impossible de donner en location le domaine public. Si une commune donne un local commercial en location, ce contrat est régi par les dispositions réglant le bail commercial.

Les locaux affectés à l'exercice d'une profession libérale ne sont pas non plus visés par les dispositions portant sur le bail commercial. Certaines activités à cheval entre profession libérale et activité commerciale pourront cependant être considérées comme tombant sous le champ d'application de la future loi. Il en est ainsi d'agences bancaires et d'assurances avec pignon sur rue, sauf si leur activité se concentre manifestement sur le volet administratif. La situation concrète doit donc être prise en considération. Cependant, peu de jurisprudences n'existent dans ce domaine.

Débat :

- **Cas de doute.** Suite à des questions afférentes, il est précisé qu'en cas de litige et lorsqu'il s'agit d'un contrat qui ne tombe pas sous le champ d'application des dispositions réglant le bail commercial, le droit commun s'applique. Il s'agit en l'occurrence de la législation sur le bail à usage d'habitation et des dispositions afférentes du Code civil. Une disposition procédurale du projet de loi y renvoie par ailleurs expressément (Art. 1762-17). De la sorte, la complexité apparente des différents cas de figure évoqués par les intervenants se réduit à deux situations (contrats régis par les dispositions relatives aux baux commerciaux et ceux régis par le droit commun). La compétence des tribunaux en la matière reste, par ailleurs, inchangée par la future loi.

Un intervenant maintient qu'il continue à juger le dispositif projeté trop imprécis en ce qui concerne les personnes ou baux effectivement visés

par ce régime protecteur spécifique et laisse partant trop de marge d'interprétation aux juges à déterminer quel preneur bénéficiera effectivement du régime des baux commerciaux. Il est donné à considérer qu'il est invraisemblable que dans la pratique beaucoup de cas se présenteront dans lesquels le juge devra requalifier un bail. Le plus souvent les parties optent d'office pour un bail commercial avec son régime bien plus protecteur pour le preneur, sans qu'un tel bail ne serait requis – des exemples sont cités ;

- **Plusieurs contrats de bail portant sur un même objet.** Un député renvoie à la discussion restée sans conclusion lors de la réunion du 20 octobre 2016 concernant la location d'un même immeuble administratif à différents preneurs. Le représentant du Ministère rappelle qu'en cas de litige, c'est au juge d'examiner le cas concret et d'évaluer ce qui prévaut dans la relation contractuelle respective, l'aspect prestation de service du contrat¹ ou l'aspect de bail. Toutefois, la location de locaux de bureaux aux fins d'activités administratives n'est pas protégée par le régime du bail commercial, sauf si dans un de ces bureaux une activité commerciale est poursuivie. Rien n'empêche toutefois, le cas échéant, les parties à se référer à tout ou partie des dispositions du régime réglant le bail commercial ;
- **Autres usages professionnels d'un immeuble loué.** Il est rappelé que la notion de « bail professionnel » n'est pas réglementée au Luxembourg et des professions libérales exercées dans des espaces loués ne tombent pas sous le champ d'application du régime du bail commercial, mais sous celui du droit commun. Seuls le bail commercial, le bail à ferme et l'emphytéose sont régis par des dispositions spécifiques.

Un membre de la commission plaide pour la rédaction d'une loi réglant le bail professionnel au sens large, tout en regroupant des sections dédiées à des baux plus spécifiques comme le bail à ferme. L'orateur estime que le bail d'une étude d'avocats ne saurait être traité comme un bail à usage d'habitation. Un autre député réplique en mettant en garde de pêcher par excès de zèle, les parties étant toujours libres d'opter pour les dispositions respectives des régimes de bail prévus par la loi ;

- **Pop up stores.** Un député intervient pour souligner qu'il continue à juger aberrant de vouloir inclure des contrats de bail de courte ou de très courte durée dans le champ d'application de la future loi. Faire bénéficier des *Concept stores* des mesures protectrices du futur bail commercial risque de rendre impossible pour de tels entrepreneurs de trouver un bailleur disposé à donner en bail ses locaux pour de telles activités marketing de quelques mois.

Le représentant du Ministère remarque que le texte gouvernemental exclut, les cas échéants, le preneur du bénéfice de certaines dispositions protectrices injustifiées comme l'indemnité d'éviction.

Cette façon de procéder est critiquée comme compliquée et peu transparente.

Renvoyant à la première discussion à ce sujet lors de la réunion du 20 octobre 2016, un député rappelle que le projet de loi devrait être

¹ Lorsqu'il s'agit effectivement d'une convention de prestation de service, le régime des baux commerciaux ne s'applique pas.

amendé sur ce point, par l'ajout d'une disposition excluant ce type de contrat de bail.

Le représentant du Ministère remarque qu'il s'agirait de la solution pour laquelle le législateur belge aurait opté ;

- **Sous-locations.** Suite à une question afférente, le représentant du Ministère rappelle que les débits de boissons ou les stations de service gérés en sous-location ne sont pas exclus du champ d'application de la future loi. Il précise que c'est une exception à une disposition particulière de l'article traitant de la cession et de la sous-location qui est prévue pour ce type spécifique de sous-locations ;
- **Zones artisanales et industrielles.** Un député s'interroge sur l'application concrète de la « mesure phare » de ce futur dispositif, l'indemnité d'éviction à payer en cas de résiliation ou de refus de renouvellement du bail, lorsqu'il s'agit d'un hall de stockage et/ou d'entretien loué dans une zone artisanale ou industrielle. Comment dans pareils cas une indemnité d'éviction se justifie-t-elle et comment en évaluer sa valeur ? L'intervenant suggère d'amender l'ancien article 1762-15 par l'ajout d'une exemption pour certains immeubles voire lesdites zones ou de ne prévoir le droit à cette indemnité que pour des commerces avec pignon sur rue.

Le représentant du Ministère renvoie au juge qui, en cas de litige, aura à fixer le montant de l'indemnité et précise que le montant minimal à consigner, tel qu'initialement prévu, sera abandonné. Il donne à considérer que même dans lesdites zones et dans maints cas un fonds de commerce a bel et bien été établi et renvoie à des exemples de manufactures comme des ateliers de construction et de réparation. Dans pareils cas, une indemnité d'éviction se justifie parfaitement, indemnité qui, par ailleurs, est devenue très « modulable ». Il concède que la fixation du montant de cette indemnité est susceptible de provoquer des litiges.

Ledit député juge une mauvaise façon de légiférer qui admet dès le départ l'existence d'une série de cas susceptibles de donner lieu à des litiges entre parties.

Le représentant du Ministère réplique que dresser dans le corps même d'une loi une liste de cas particuliers exemptés de telle ou de telle disposition est également une mauvaise façon de légiférer : dresser une liste comporte toujours un grand risque d'oublier certain cas de figure qui se présentent ou qui pourront se présenter. En plus, de telles listes susciteraient des demandes d'extension à d'autres activités ou immeubles où la constitution durant la période du bail d'un fonds de commerce, par exemple, est contestable.

Monsieur le Président doute de la pertinence d'un critère « pignon sur rue » et propose de discuter de l'indemnité d'éviction l'article venu.

Conclusion :

La Commission de l'Economie décide

1. de commenter dans son rapport explicitement ce premier article du projet de loi délimitant son champ d'application ;
2. d'ajouter une phrase excluant les contrats de bail d'une durée inférieure

à une année du champ d'application du futur régime des baux commerciaux (au premier article ou au second article, traitant de la durée des contrats, de la section III).

Article 1762-6, paragraphe 1 (initial)

Un député revient à l'ancien article 1762-6, paragraphe 2 et propose d'introduire un délai impératif pour le remboursement par le bailleur d'un éventuel supplément de loyer payé. L'orateur suggère un court délai de quelques jours pour souligner le caractère sanction de cette disposition. Ce délai expiré, les intérêts légaux pour retard de paiement s'appliqueraient.

Il est donné à considérer qu'il est inhabituel de voir des délais de remboursement dans une loi. Quelle serait la sanction du non-respect d'un tel délai ? Ce serait au juge de déterminer le délai de remboursement et de fixer dans sa décision, en sus, d'éventuels intérêts moratoires. Il serait pourtant utile que la Commission de l'Economie souligne dans son commentaire de cet article que de tels suppléments de loyer exigés et obtenus sont à rembourser impérativement.

Article 1762-6, paragraphe 3 (initial)

Le représentant du Ministère explique que pour faire droit aux critiques du Conseil d'Etat, il s'agit d'amender ce paragraphe. Il suggère, en plus, que la Commission de l'Economie tienne compte des réserves exprimées par de nombreuses voix à l'égard de la limitation prévue de ce montant à trois mois au lieu de six mois de loyer, qui sont cependant, tel que le relève également le Conseil d'Etat, l'usage en la matière.

Par ailleurs, il serait utile de compléter ce paragraphe, afin de tenir compte d'une pratique qui se répand sur ce marché et qui consiste à remplacer la garantie locative traditionnelle par une garantie locative sous forme d'une assurance se limitant au versement de primes à intervalles réguliers. La formulation proposée devrait être de nature à n'exclure aucune autre forme d'instrument financier, de méthode ou de garantie qui pourrait voir le jour et permettre de couvrir six mois de loyer.

La Commission de l'Economie approuve ces suggestions.

Monsieur le Président propose de préciser la dernière phrase du paragraphe 3 comme suit : « Le bailleur ne peut refuser une garantie locative sous forme d' ~~même après la conclusion du bail qui on disposerait autrement,~~ une garantie bancaire à première demande ou de la souscription de toute assurance ou de toute autre garantie permettant de couvrir au moins six mois de loyer. »

Renvoyant à l'instauration de la société commerciale à 1 euro,² un député de la majorité gouvernementale tient à relever que l'amendement proposé est en phase avec la politique gouvernementale visant à encourager et à simplifier la création d'entreprises par la réduction de barrières également financières. La mise à disposition de telles garanties locatives substantielles en serait une. La

² S.à r.l. simplifiée – projet de loi adopté en séance plénière du 13 juillet 2016, loi entrée en vigueur le 16 janvier 2017 (doc. parl. n° 6777).

possibilité d'opter en lieu et place pour un contrat d'assurance serait partant à saluer.

Un député de l'opposition tient à préciser qu'il s'agit là non pas d'une possibilité pour les parties, mais d'une obligation pour le bailleur d'accepter sa garantie également sous forme d'une assurance. Il s'agirait d'une intrusion de l'Etat dans la liberté des parties à convenir non seulement de la forme, mais également du montant de la garantie qu'il ne peut accepter. Dorénavant, la garantie locative ne pourra plus dépasser six mois de loyer.

En contrepartie d'une telle rigidité légale concernant le montant maximal autorisé de la garantie, le déguerpissement en cas de non-paiement du loyer devrait être traité avec la même conséquence (endéans six mois, toute procédure d'appel incluse). Une corrélation entre la durée réelle du déguerpissement et le montant de la garantie locative exprimée en mois de loyers serait à assurer.

Une intervenante critique cette position comme irréaliste. Il est ajouté qu'une exécution provisoire sur un déguerpissement serait impossible.

Majoritairement, la Commission de l'Economie décide d'amender le paragraphe 3 en conséquence.

Article 1762-7

Le projet de loi souhaitait aménager la possibilité d'adapter le contrat de bail commercial en cours.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'oppose formellement non pas au principe, mais à l'imprécision et au manque d'intelligibilité général du texte gouvernemental. Cet article prévoit ainsi l'adaptation du loyer alors que le droit commun n'empêche pas les parties de convenir de telles adaptations sans que la loi le prévoie expressément.

De la même manière, si les parties veulent modifier la durée, en dehors du plein droit au renouvellement pour neuf ans déjà prévu par la loi en projet, elles pourront toujours le faire. Rien n'empêche les parties de prévoir toutes stipulations contractuelles souhaitées, y compris en ce qui concerne les conditions financières.

Débat :

Une intervenante tient toutefois à ajouter qu'elle continue à juger utile une disposition exigeant des parties à formuler leur contrat de bail de manière à exclure une désagréable surprise ultérieure du preneur en matière d'augmentations de loyer. L'incertitude de la plupart des preneurs de locaux commerciaux serait grande le moment du renouvellement venu.

Monsieur le Président fait noter que cette intervention rejoint une préoccupation exprimée dans l'avis de l'Union Commerciale de la Ville de Luxembourg (doc. parl. n° 6864/05) qui sollicite un encadrement légal des modifications susceptibles d'intervenir dans un contrat de bail commercial – notamment en ce qui concerne la hausse des loyers.

Un député tient à rappeler que le législateur a vocation à rédiger des dispositifs légaux applicables à l'ensemble du pays et non à satisfaire des intérêts particuliers, voire à répondre à des situations tout à fait spécifiques. A son avis, la situation des commerçants actifs dans la ville de Luxembourg est très particulière et ne se présente de cette manière (forte pression à la hausse des loyers dans certaines rues) que dans la capitale. D'autres rues commerciales du pays souffriraient du phénomène inverse.

Le représentant du Ministère estime que d'éventuelles augmentations de loyer en fin de bail sont prévisibles et fonction de l'évolution du marché locatif. Il s'agit de professionnels qui devraient être assez avisés pour se prémunir contre des hausses excessives, voire pour ne pas signer de façon irréfléchie un contrat de bail. Il renvoie aux dispositions protectrices qui seront introduites par la future loi – notamment celle du droit de renouvellement absolu de neuf années. Lorsque le contrat reste muet à ce sujet, aucune augmentation de loyer ne saurait être obtenue durant ces neuf années. Après ces neuf années, le preneur doit s'attendre à une augmentation de loyer. Dorénavant, le preneur a cependant droit à une indemnité d'éviction.

Ces explications entendues, la Commission de l'Economie juge pertinentes les observations du Conseil d'Etat, doute de la plus-value d'un tel article et décide de le supprimer.

Deuxième article 1762-7 du texte déposé

Le représentant du Ministère explique que cet article est à amender afin de tenir compte, d'une part, des observations d'ordre rédactionnel du Conseil d'Etat et, d'autre part, de son opposition formelle qui se justifie par l'insécurité juridique susceptible d'être créée par l'imprécision de sa formulation et certaines incohérences.

L'orateur souligne l'importance de cet article qui a pour objectif de casser la pratique spéculative consistant pour le preneur à sous-louer l'immeuble pour un montant plus élevé – même lorsqu'une clause interdisant la sous-location, ou la soumettant à l'accord du bailleur, a été prévue au contrat.

Débat :

Il est rappelé que les stations de service (vente de carburants) sont exclues de cette disposition. La formulation devrait toutefois être généralisée afin d'inclure également d'autres cas de figure caractérisés par des investissements préalables spécifiques réalisés par le preneur en vue de permettre l'exploitation de l'immeuble par le sous-locataire.

Un membre de la commission s'interroge sur la formulation du premier alinéa du paragraphe 3 – s'agit-il d'un juge de paix statuant suivant la procédure de référé ? Il est précisé que la formulation reste à l'essence générale – il peut être opté pour l'une ou l'autre procédure. De toute manière et à peine d'irrecevabilité l'affaire doit être introduite tant en référé que quant au fond.

Le même intervenant recommande de préciser le dernier alinéa de ce paragraphe par les termes « ou de sous-louer », ce que la Commission de l'Economie juge pertinent.

Conclusion :

La Commission de l'Economie décide de maintenir cette disposition, qu'elle considère fondamentale pour combattre le renchérissement résultant de sous-locations lucratives. Le texte gouvernemental sera donc adapté, en prévoyant l'interdiction pour le loyer de la sous-location de dépasser le montant du loyer principal, au lieu du mécanisme initialement prévu et critiqué par le Conseil d'Etat, qui prévoit que le bailleur peut se substituer au locataire pour percevoir du sous-locataire – qui est un tiers pour le bailleur – le loyer de la sous-location.

Des exceptions seront maintenues pour ces cas, où le preneur principal a effectué des investissements que le propriétaire ne pouvait pas ou ne voulait pas réaliser, et qui profitent au sous-locataire.

4. Divers

La Commission de l'Economie discute brièvement de l'ordre du jour de ses deux prochaines réunions.

Luxembourg, le 12 janvier 2017

La Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président,
Franz Fayot