

N° 7503¹

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 indéterminée¹ 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.

¹ 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. »²

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

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

*

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

³ 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

