
Projet de loi portant suspension temporaire des déguerpissements en matière de baux d'habitation

**Rapport de la Commission de la Justice
(15.12.2022)**

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE ; Président, Rapporteur, Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Cécile HEMMEN, M. Pim KNAFF, Mme Elisabeth MARGUE, Mme Octavie MODERT, MM. Laurent MOSAR, Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

I. Antécédents

Madame la Ministre de la Justice a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 8076 à la Chambre des Députés en date du 3 octobre 2022. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 13 décembre 2022.

Le projet de loi a été présenté aux membres de la Commission de la Justice en date du 15 décembre 2022. Lors de cette réunion, les membres de la Commission de la Justice ont désigné leur Président, M. Charles Margue (groupe politique *déi gréng*), comme Rapporteur de la future loi et la commission parlementaire a également examiné l'avis du Conseil d'Etat. De plus, elle a adopté le présent rapport.

*

II. Objet

En raison de l'envolée du coût de la vie qui pèse de manière disproportionnée sur les personnes et les ménages à faibles revenus, il est probable que de nombreux ménages locataires seront incapables d'honorer l'intégralité de leur loyer et de leurs charges locatives et se verront condamnés à quitter leur logement sous peine d'exécution forcée par le biais d'un déguerpissement.

Afin d'éviter que les ménages concernés ne se trouvent du jour au lendemain à la rue et ceci en plein hiver, le projet de loi n°8076 propose la mise en place d'un mécanisme judiciaire permettant aux locataires de bonne foi, dont le bail d'habitation aura été résilié et qui seront

arrivés à la fin des sursis déjà à leur disposition, de saisir, par voie de requête, le juge de paix siégeant en matière de bail à loyer d'une demande de se voir accorder une suspension jusqu'à la date du 31 mars 2023. Cette demande devra être accompagnée des pièces nécessaires justifiant que le locataire se trouve dans l'impossibilité de trouver à se reloger pour des raisons tenant à sa situation économique difficile, mais indépendantes de sa volonté, afin d'exclure tout abus.

*

III. Avis

Avis de la Chambre des huissiers de justice (06.10.2022)

La Chambre des huissiers de justice a pris connaissance du projet de loi sous rubrique. La mesure envisagée constituant avant tout un choix politique / social, la Chambre des huissiers de justice n'entend pas se positionner quant à la mise en balance des intérêts d'un côté des personnes condamnées à déguerpir et d'un autre côté des propriétaires / bailleurs désireux de voir procéder dans les meilleurs délais possibles aux déguerpissements ordonnés.

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (17.10.2022)

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se rallie à la position exprimée par le législateur dans son exposé des motifs. Elle fait par ailleurs remarquer qu'elle soutient en général toute mesure de protection en faveur des locataires, qui se retrouvent en effet souvent parmi les plus démunis de la société.

Toutefois, la Chambre constate que l'article unique du projet de loi est formulé de telle façon qu'il empêchera tout déguerpissement quelconque d'un locataire, même pour des raisons autres que l'impossibilité avérée pour celui-ci de pouvoir payer le loyer et les charges locatives en raison de difficultés financières.

La Chambre demande par conséquent de préciser dans le texte sous examen que la suspension de l'exécution des déguerpissements s'applique uniquement à la situation visée à l'exposé des motifs, à savoir au cas où un locataire, qui est de bonne foi, serait dans l'impossibilité de payer le loyer et les charges locatives en raison de difficultés financières.

Avis de la Chambre des Salariés (20.10.2022)

La Chambre des Salariés est d'avis qu'une meilleure protection des locataires est devenue indispensable. Par conséquent, elle soutient le projet de loi sous avis.

La Chambre propose au Gouvernement d'observer de près l'évolution socio-économique des locataires vulnérables et de prévoir une prolongation automatique de la suspension des déguerpissements en matière de baux d'habitation au cas où la crise énergétique se poursuivrait au-delà du 31 mars 2023.

Avis de la Chambre de Commerce (16.11.2022)

Si, dans le contexte actuel, la Chambre de Commerce peut comprendre les motivations à la base du présent projet de loi visant à instaurer une « trêve hivernale » rendant impossible pendant plusieurs mois l’expulsion de locataires dont le déguerpissement aurait été ordonné par jugement, elle souhaite toutefois attirer l’attention sur les situations potentiellement difficiles que cette suspension pourrait engendrer pour les propriétaires des logements concernés.

En effet, le bénéfice de ce sursis étant automatique et non-conditionné à la bonne volonté du locataire de payer tout ou partie de ses éventuels arriérés de loyers ainsi qu’une indemnité d’occupation pendant la période où le déguerpissement ne pourra pas être exécuté, les propriétaires risquent finalement par l’effet de cette loi, de voir s’accroître les arriérés, sans réelles perspectives de pouvoir récupérer ces sommes un jour.

Si comme indiqué dans l’exposé des motifs, cette disposition est notamment motivée par « le manque de logements d’appui à dispositions des services sociaux étatiques et communaux », la Chambre de Commerce ne peut approuver cette disposition qui consiste ni plus ni moins à répercuter l’absence de logements sociaux disponibles sur les propriétaires d’immeubles locatifs.

Afin de préserver les droits de toutes les parties, et éviter d’aggraver la situation financière de propriétaires dont les locataires ne paient pas leurs loyers, la Chambre de Commerce s’interroge dès lors si une éventuelle indemnisation du propriétaire à charge de l’Etat pendant la période où il sera légalement empêché de faire valoir son droit de propriété et de récupérer son bien ne devrait pas être discutée.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

*

IV. Avis du Conseil d’Etat

Dans son avis du 13 décembre 2022, le Conseil d’Etat examine l’article unique du projet de loi et signale qu’une disposition analogue a existé lors de la crise de COVID-19. Il renvoie à ses avis antérieurs sur les mesures législatives adoptées *in extremis* par le législateur lors de la pandémie, en attirant « *l’attention sur le caractère exceptionnel de l’ensemble des mesures proposées* ».

La Haute Corporation constate que « *le projet de loi actuellement soumis à l’avis du Conseil d’Etat vise à instaurer un traitement spécifique d’une catégorie de personnes, en l’espèce les locataires d’un local d’habitation, en les favorisant par rapport à une autre catégorie de personnes, qui sont ici les propriétaires. Ce faisant, il touche à plusieurs droits spécialement*

protégés soit par des dispositions de droit international inscrites notamment dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1, droit à la propriété), soit par la Constitution (article 10bis, égalité devant la loi, article 16, droit à la propriété). Si ces droits ne sont pas absous, ainsi que le Conseil d'Etat l'a rappelé à propos de législations limitant le montant des loyers qu'un bailleur peut exiger¹, la loi doit toutefois assurer le juste équilibre, non seulement entre l'intérêt général et les intérêts privés, mais également entre les intérêts privés concernés par la législation en projet ».

De plus, le Conseil d'Etat rappelle le fonctionnement de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et les mécanismes légaux existants afin de protéger les intérêts des locataires. Quant à la *ratio legis* de la future loi, le Conseil d'Etat estime que « *même en présence de ce régime relativement protecteur des intérêts du locataire (ou occupant sans droit ni titre), à condition que le concerné connaisse ses droits, les auteurs du projet entendent prévoir une protection additionnelle pour éviter des expulsions en pleine période hivernale, compte tenu de la situation économique actuelle. Il note que ce régime spécial sera limité aux seuls locataires, excluant de son bénéfice les occupants sans droit ni titre. [...]* ».

La Haute Corporation soulève également dans son avis la question de la responsabilité délictuelle de l'Etat, en signalant que « *[...] la conséquence du manque de ce type de logements sera en fin de compte à supporter par les propriétaires des logements concernés, auxquels il n'est toutefois pas imputable, et s'interroge sur une éventuelle obligation de l'Etat de tenir ces propriétaires quittes et indemnes des conséquences de la nouvelle législation si les locataires concernés ne respectent pas les obligations découlant du bail résilié pendant cette période additionnelle* ».

En outre, le Conseil d'Etat adopte une approche de droit comparé et examine le fonctionnement du mécanisme d'une trêve hivernale existante dans les législations étrangères des pays voisins.

Le Conseil d'Etat examine d'un œil critique le mécanisme proposé par le Gouvernement, en concluant que le « *[...] système préconisé par les auteurs du projet de loi sous avis se démarque toutefois des exemples cités notamment par le fait de son automatisme et de l'absence de toute appréciation de la cause de résiliation du bail. Ainsi, le locataire de bonne foi, mais victime des vicissitudes de l'économie, sera traité à même enseigne que le locataire qui aura vu son bail dénoncé en raison de dégradations à l'immeuble loué ou pour d'autres manquements au contrat. De même, il n'est aucunement tenu compte de l'éventuel besoin personnel du bailleur.*

¹ Voir, en dernier lieu, l'avis du Conseil d'Etat du 11 mai 2021, doc. parl. 7642⁷, p. 5 : « *Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une législation sur le contrôle des loyers s'analyse en une ingérence légale dans le droit de propriété au sens de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Une telle ingérence dans le droit de propriété est admise si elle vise un but légitime de politique sociale, ainsi que le permet le paragraphe 2 de l'article 1^{er} du Protocole n° 1. La marge d'appréciation de l'Etat en la matière est très large ; la législation que l'Etat peut mettre en vigueur pour réglementer l'usage des biens est celle qu'il « juge nécessaire » à cette fin. Les propriétaires touchés doivent démontrer qu'ils ont été soumis à une contrainte excessive. L'Etat reste en effet soumis au respect d'un juste équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt particulier. »*

Le Conseil d'État se doit de rappeler dans ce contexte le principe de proportionnalité consacré par la Cour constitutionnelle, en tant que principe à valeur constitutionnelle². L'équilibre à trouver doit dès lors résulter d'une juste mise en balance³ des droits des différentes parties eu égard à l'objectif visé par la loi, en l'espèce la protection des locataires de bonne foi.

En mettant en place un régime de suspension automatique des déguerpissements ordonnés par la justice en toutes hypothèses, et sans permettre un contrôle des conditions d'octroi de la suspension liées notamment à l'origine de l'impossibilité pour le locataire de bonne foi de trouver à se reloger, la loi en projet met en place une rupture disproportionnée de l'équilibre entre les intérêts en jeu, de telle sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement ».

Au vu de ces critiques, le Conseil d'Etat propose un libellé alternatif et « [...] suggère de remplacer la suspension automatique actuellement prévue de l'exécution d'une décision judiciaire de déguerpissement par la mise en place d'un mécanisme judiciaire permettant aux locataires de bonne foi, dont le bail d'habitation aura été résilié et qui seront arrivés à la fin des sursis déjà à leur disposition, de saisir, par voie de requête, le juge de paix siégeant en matière de bail à loyer d'une demande de se voir accorder une telle suspension jusqu'à la date préconisée par les auteurs du projet de loi sous avis. Cette demande devra être accompagnée des pièces nécessaires justifiant que le locataire se trouve dans l'impossibilité de trouver à se reloger pour des raisons tenant à sa situation économique difficile, mais indépendantes de sa volonté, afin d'exclure tout abus ».

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat.

*

V. Commentaire des articles

Le dispositif initialement proposé a eu pour objectif de suspendre temporairement l'exécution des déguerpissements ordonnés en matière de bail à usage d'habitation en application de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Il est précisé que les déguerpissements ordonnés en vertu de l'article 253 du Code civil ainsi que des articles 1007-45 et 1017-7 du Nouveau Code de procédure civile ne sont pas visés par la loi sous projet. Il s'agit en l'espèce des déguerpissements ordonnés respectivement en matière de divorce lors de l'attribution de la jouissance du logement familial à un des conjoints et en cas de violence domestique.

Les déguerpissements ordonnés en matière d'autres baux tels les baux commerciaux ne sont pas non plus affectés par le présent projet de loi.

Le Conseil d'Etat regarde la disposition proposée par les auteurs du projet de loi d'un œil critique et s'y oppose formellement. Aux yeux du Conseil d'Etat, la mesure initialement proposée ne permet pas de garantir un juste équilibre entre les droits et libertés des différentes

² <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/acc/2022/02/03/a52/jo>

³ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00146 du 19 mars 2021, <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/acc/2021/03/19/a232/jo/fr/pdf/eli-etat-leg-acc-2021-03-19-a232-jo-fr-pdf.pdf>

personnes en cause et critique le non-respect du principe de proportionnalité en la matière. Il préconise la mise en place d'un mécanisme alternatif et plaide en faveur de l'instauration d'un recours juridictionnel, à introduire par le locataire de bonne foi qui peut demander au juge de paix de se voir accorder une suspension temporaire de l'exécution de la décision de déguerpissement.

La Commission de la Justice prend acte de ces observations critiques. Elle juge utile de reprendre la proposition de texte émanant du Conseil d'Etat.

*

VI. Texte coordonné

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8076 dans la teneur qui suit :

Projet de loi portant suspension temporaire des déguerpissements en matière de baux d'habitation

Article unique. Un locataire condamné à déguerpir du logement et qui n'a pas trouvé à se reloger pendant les délais prévus à l'article 16 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, sans faute ou négligence de sa part, peut, par simple requête à déposer au greffe de la justice de paix, demander au juge de paix siégeant en matière de bail à loyer de suspendre toute exécution d'une décision de déguerpissement rendue à son encontre jusqu'au 31 mars 2023 au plus tard. Cette suspension est toutefois exclue si le déguerpissement a été ordonné pour des faits de dégradation des lieux loués ou si elle est incompatible avec le besoin personnel du bailleur.

Les parties seront convoquées pour la première audience utile.

La décision sur la demande sera constatée par simple note au plumitif. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours.

Pendant la durée de la procédure, il sera provisoirement sursis à l'exécution de la décision de déguerpissement.

*

Charles Margue
Président-Rapporteur