



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 15 décembre 2022

Réunion mixte – (présence physique et par visioconférence)

Ordre du jour :

1. **7323A** **Projet de loi portant organisation du Conseil national de la justice et modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État**
 - Rapporteur : Monsieur Charles Margue

 - Examen du 4^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. **7323B** **Projet de loi sur le statut des magistrats et portant modification :**
 1. du Code pénal ;
 2. du Code de procédure pénale ;
 3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;
 4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
 5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
 6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;
 7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;
 8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;
 9. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
 10. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État
 - Rapporteur : Monsieur Charles Margue

 - Examen du 4^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. **8076** **Projet de loi portant suspension temporaire des déguerpissements en matière de baux d'habitation**
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation et examen des articles
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

- 4. 7259** **Projet de loi portant modification:**
1° du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes;
2° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale;
3° de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Examen du 3^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

5. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

M. Gil Goebbels, M. Yves Huberty, M. Luc Konsbruck, M. Bob Lallemand, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Présents par visioconférence : Mme Stéphanie Empain, Mme Carole Hartmann

Excusés : M. Marc Goergen, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

- 1. 7323A** **Projet de loi portant organisation du Conseil national de la justice et modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État**

Examen du 4^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever ses oppositions formelles.

Présentation et adoption d'un projet de rapport

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

Temps de parole

Il est proposé de débattre les projets de loi n°7323 A et 7323 B lors d'un débat commun. La Commission de la Justice propose de recourir au modèle 1 pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés.

*

- 2. 7323B Projet de loi sur le statut des magistrats et portant modification :**
 - 1. du Code pénal ;**
 - 2. du Code de procédure pénale ;**
 - 3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;**
 - 4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
 - 5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**
 - 6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;**
 - 7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;**
 - 8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;**
 - 9. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;**
 - 10. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État**

Examen du 4^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever ses oppositions formelles.

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ce projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

Temps de parole

Il est proposé de débattre les projets de loi n°7323 A et 7323 B lors d'un débat commun. La Commission de la Justice propose de recourir au modèle 1 pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés.

*

- 3. 8076 Projet de loi portant suspension temporaire des déguerpissements en**

matière de baux d'habitation

Désignation d'un rapporteur

La Commission de la Justice désigne son président, M. Charles Marque (déi gréng), comme rapporteur de la future loi.

Présentation et examen des articles

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.

Examen de l'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'État 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 absolus, ainsi que le Conseil d'État 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*

¹ Voir, en dernier lieu, l'avis du Conseil d'État 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'État en la matière est très large ; la législation que l'État 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'État reste en effet soumis au respect d'un juste équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt particulier.* »

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 supplémentaire 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'État 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.*

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*

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/pdfa/eli-etat-leg-acc-2021-03-19-a232-jo-fr-pdf.pdf>

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 ».

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ce projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

Temps de parole

Il est proposé de recourir au modèle de base pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés.

*

- 4. 7259 Projet de loi portant modification:**
1° du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes;
2° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale;
3° de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie

Examen du 3^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son troisième avis complémentaire du 29 novembre 2022, le Conseil d'Etat marque son accord avec les libellés amendés.

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ce projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

Temps de parole

Il est proposé de recourir au modèle de base pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés.

5. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact