

Projet de loi

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

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(25 juin 2024)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 19 avril 2024, par le Premier ministre, d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi, d'un texte consolidé de la loi qu'il s'agit de modifier, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les troisièmes avis complémentaires de la Chambre des salariés et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État en date des 21 mai et 20 juin 2024.

Le deuxième avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 juin 2024.

Considérations générales

Les amendements gouvernementaux du 19 avril 2024 font suite à l'avis complémentaire du Conseil d'État du 24 octobre 2023, rendu au sujet de la série d'amendements gouvernementaux du 14 octobre 2022 et du 6 avril 2023.

D'après les auteurs de ces amendements, le gouvernement issu des élections législatives en 2023, dans son accord de gouvernement 2023-2028, a retenu qu'au lieu de retirer le projet de loi introduit par le précédent gouvernement et eu égard à la situation difficile du marché locatif, il s'imposait de maintenir ce projet, en faisant toutefois abstraction d'un certain nombre de dispositions qui seront à soumettre à un nouvel examen, et de ne maintenir « dans le texte réagencé que les modifications figurant dans la version initiale du projet de loi, qui ont été en grande majorité approuvées par les milieux concernés ».

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous examen vise à donner suite aux observations que le Conseil d'État avait formulées dans son avis complémentaire précité du 24 octobre 2023.

Article 2bis

L'article 2bis est, à l'alinéa 1^{er}, légèrement reformulé. Le Conseil d'État s'interroge sur l'adjonction des termes « de colocation » à celui de « bail ». Ne faudrait-il pas plutôt viser, si une telle précision supplémentaire est souhaitée, le « bail principal », tout en sachant que cette précision est superfétatoire en ce qu'un seul bail est conclu, à savoir celui entre les colocataires en leur ensemble et le bailleur, les relations entre les colocataires étant réglées par le pacte de colocation, auquel le bailleur est en principe étranger ? La même remarque vaut pour toutes les occurrences des termes concernés. Le Conseil d'État propose de faire abstraction de ces modifications.

Quant à l'alinéa 3, auquel le Conseil d'État s'est opposé formellement en raison de l'insécurité juridique entourant la règle y prévue, ce dernier est reformulé en son ensemble. La terminologie « ordre public », proposée par le Conseil d'État, est reprise. En précisant par ailleurs que toutes « [l]es dispositions prévues par le présent chapitre sont d'ordre public », les auteurs de l'amendement sous examen ont répondu à la critique formulée par le Conseil dans son avis complémentaire précité, et apportent la précision nécessaire par le fait de viser expressément toutes les dispositions du chapitre concerné à la colocation. L'ajout des termes « en cas de colocation » peut toutefois être omis, étant donné que la référence au « présent chapitre » délimite à suffisance le champ d'application de la disposition sous examen.

L'opposition formelle visée par les auteurs de l'amendement sous examen peut ainsi être levée.

L'alinéa 4 est complété pour donner suite aux observations du Conseil d'État dans son précité avis complémentaire, qui y avait formulé une opposition formelle au sujet de la disposition. Il a notamment posé certaines questions,¹ tout en écrivant que « [l]e seul point important à régler est la part que devra prendre le bailleur dans les frais de la vie en colocation. » La disposition est complétée par l'ajout que le contrat de bail doit préciser la part du bailleur dans les frais de la vie en colocation. L'opposition formelle peut être levée.

Article 2ter

Le nouveau paragraphe 4 fait référence aux « obligations pécuniaires » découlant du contrat de bail principal. Or, le terme de « pécuniaires » soulève à cet endroit les mêmes interrogations que celles qui ont amené les auteurs des amendements sous avis à faire abstraction du même terme à l'article

¹ « [E]st-ce à dire que le bailleur, également propriétaire des lieux loués, sera alors son propre locataire ? Comment dans ce cas articuler l'exécution des obligations que la loi impose aux deux parties respectives ? Comment le bailleur-colocataire serait-il en mesure de respecter les obligations imposées spécifiquement aux colocataires, à l'exemple de la procédure à respecter en cas de sortie d'un colocataire ? »

2quater, alinéa 1^{er}, faisant suite à l'opposition formelle du Conseil d'État dans son avis complémentaire précité. Les mêmes termes soulevant ici les mêmes problèmes, le Conseil d'État doit formellement s'opposer à la disposition sous examen, qui est source d'insécurité juridique. Cette opposition formelle pourrait être levée en cas d'omission du terme « pécuniaires ».

Article 2quater

Le dispositif de l'article *2quater* est modifié par rapport aux amendements gouvernementaux de 2022, pour tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État au sujet du terme « pécuniaires ». Le terme est, à la demande du Conseil d'État, supprimé et l'opposition formelle peut donc être levée.

Articles 2quinquies et 2sexies

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement sous revue remplace l'article 3 du projet de loi. Les auteurs des amendements sous examen ont fait le choix de ne pas reprendre intégralement les modifications proposées par le gouvernement précédent, en se limitant à l'insertion de trois alinéas au paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2009 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et au remplacement du paragraphe 5 de cette même disposition.

En ce qui concerne le point 1^o, celui-ci ajoute des alinéas 2, 3 et 4 au paragraphe 1^{er} de la disposition précitée. Le Conseil d'État n'a pas d'observation.

Quant au point 2^o, le Conseil d'État constate qu'en ce qui concerne l'alinéa 3, dans sa teneur issue des amendements sous examen, la réclamation du locataire au bailleur n'est plus encadrée par un délai (trois mois à partir de la notification de l'augmentation au locataire, délai initialement prévu dans le cadre des amendements de 2023). En l'absence de toute motivation de la part des auteurs du texte sous examen, il s'interroge sur leurs intentions.

Amendement 3

L'amendement sous examen vise à modifier l'article 5, point 1^o, du projet de loi. Dans son avis complémentaire susmentionné, le Conseil d'État s'était opposé formellement à la disposition en raison de l'absence de modification de l'article 12, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, de la loi précitée du 21 septembre 2009, contenant une règle sur les baux verbaux. Cette phrase est supprimée par l'amendement 4, de sorte que l'opposition formelle peut, sur ce point, être levée.

Le nouveau point 8^o remplace l'obligation pour le bailleur d'indiquer le montant du capital investi, décoté et réévalué, par une obligation d'affirmer que le loyer demandé « est déterminé de façon à respecter le plafond légal du loyer annuel ». Le Conseil d'État considère qu'il s'agit-là d'une clause de pur style, qui ne fait qu'indiquer que le bailleur estime, selon sa propre appréciation, respecter la loi, ce à quoi il est toutefois tenu dans tous les cas,

indépendamment de cette affirmation. Pour le Conseil d'État, il s'impose dès lors d'omettre ce point qui, en son état actuel, est dépourvu de toute valeur normative. Il rappelle encore qu'il en va de même du point 9 et renvoie à ses avis antérieurs quant à cette disposition.

Amendement 4

Sans observation.

Amendement 5

L'amendement sous examen entend modifier l'article 31 de la loi précitée du 21 septembre 2009, qui, lui, vise à modifier le Code civil. Il est signalé que les dispositions modificatives n'existent pas à titre autonome dans l'ordre juridique, peu importe qu'elles figurent dans un acte exclusivement modificatif ou dans un acte contenant des dispositions autonomes. Elles n'ont d'existence que par rapport au texte originel qu'elles ont pour objet de modifier. Un texte modificatif épuise donc ses effets à son entrée en vigueur par la modification qu'il apporte à un autre acte. C'est seulement l'acte originel tel que modifié qui subsiste dans l'arsenal législatif et réglementaire et qui continue à régir l'ensemble de la matière. Il est dès lors inapproprié de modifier une disposition modificative, à moins que celle-ci ne soit pas encore entrée en vigueur.² La disposition sous revue devrait faire l'objet d'une disposition modificative à part, à insérer au sein du projet de loi sous revue.

Quant au fond, si la disposition à insérer au Code civil ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'État suggère de la reformuler, afin de respecter la phraséologie usuelle de ce code, comme suit :

« On peut louer par écrit ou verbalement, sauf en ce qui concerne le bail à usage d'habitation, qui ne peut être conclu que sous une forme écrite. »

Amendement 6

L'amendement sous revue modifie l'article 11 du projet de loi, devenu l'article 12, introduisant un article 33*bis* au sein de la loi précitée du 21 septembre 2009. Le Conseil d'État n'a pas d'observation.

Observations d'ordre légistique

Amendement 1

À l'article 2, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, il y a lieu de remplacer les guillemets utilisés en langue anglaise (" ") entourant les termes « De la colocation » par des guillemets utilisés en langue française (« »).

Amendement 2

Au point 2°, à l'article 3, paragraphe 5, alinéa 3, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, il faut écrire « à partir du premier terme ».

² Marc Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, éd. 2019, Windhof, Promoculture Larcier, 2019, n° 741.

Amendement 6

Il convient de remplacer l'indication « Art. 11. » par celle de « Art. 12. ».

À l'article 33*bis*, dans sa teneur amendée, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient, pour des raisons de clarté, d'écrire « Les articles 4, 5, paragraphes 1^{er}, alinéas 1^{er}, deuxième phrase, et alinéa 2, 12, paragraphe 1^{er}, et 31₂ de la présente loi₂ ne sont applicables qu'aux contrats ». À l'alinéa 3, il convient d'écrire « paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, ».

Texte coordonné

À l'article 2, à l'article 2*bis*, alinéa 1^{er}, première phrase, il convient de supprimer la lettre « s » avant les termes « 2*ter* ».

À l'article 9, point 2^o, le Conseil d'État s'est rendu compte d'une différence entre le texte de l'amendement 4 et le texte de la disposition précitée du texte coordonné. En effet, cette dernière omet de reprendre de façon correcte les termes qui sont à remplacer à l'article 12, paragraphe 2, phrase liminaire, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 25 juin 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes