

N° 5216<sup>10</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI****sur le bail à usage d'habitation principale et modifiant le Code civil**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(20.6.2006)

Par dépêche du 20 janvier 2006 et conformément à l'article 19, paragraphe 2 de la loi modifiée du 12 juillet 1996, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique. Les amendements, élaborés par la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, étaient accompagnés d'un commentaire ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi.

La commission parlementaire „a ... constaté avec regret et étonnement“ que le Conseil d'Etat n'a pas procédé à l'examen des articles du projet de loi relatifs à la fixation des loyers. Le Conseil d'Etat ne saurait que recommander une lecture approfondie des arguments détaillés notamment dans le cadre des considérations générales de son avis. Les soucis quant à la prétendue pénurie de logements locatifs ne sont nullement négligés, et en constituent même le fil conducteur. La commission parlementaire partage la même appréciation en indiquant que le marché du logement du Grand-Duché serait toujours précaire surtout pour les demandeurs de logements locatifs de „confort standard“. Outre la question de la définition du confort standard, notion nouvellement introduite, s'impose la remarque que le projet de loi, tel qu'amendé, ne fournira aucune solution à cette catégorie de locataires. L'investisseur privé n'offrira pas de logements „confort standard“ et tel ne sera par ailleurs pas son objectif. L'investisseur privé cherche à rentabiliser son objet, et ne saurait combler, même par l'intermédiaire d'une fixation légale des loyers, une politique publique de logements, apte elle seule à offrir au marché des possibilités locatives conformes et aux besoins et aux moyens financiers des locataires. Le Conseil d'Etat ne voulait donc nullement négliger la réflexion, mais avait pour but un demi-siècle après la loi de 1955 de réveiller les esprits en redistribuant les rôles spécifiques pour les investisseurs privés et publics, et avait même prévu un délai de 5 ans pour „mettre en œuvre l'approche globale telle que préconisée“.

\*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS***Amendement 1*

L'amendement visant à compléter l'intitulé par les termes „et modifiant le Code civil“ est à préciser. Il s'impose d'écrire „et modifiant certaines dispositions du Code civil“.

*Amendement 2*

Le Conseil d'Etat partage les velléités de la commission parlementaire à introduire dans le texte légal une définition du principe de l'habitation principale, mais ne saurait partager les conséquences que les auteurs du texte entendent en tirer.

La loi ne s'appliquerait en effet qu'aux baux des logements où „réside habituellement et effectivement le locataire“. Le locataire qui pour des raisons professionnelles ou autres ne résiderait pas forcément habituellement dans le logement loué verrait donc la loi inapplicable à son bail, avec toutes les conséquences que pareille situation pourrait générer, notamment pour sa propre sécurité locative.

Qu'en est-il des locaux à usage d'habitation qui sont sous-loués en habitation principale? Tandis que le bail principal ne serait pas soumis aux dispositions du présent projet, le bail relatif à la sous-location semble l'être.

Le Conseil d'Etat maintient partant sa version telle que préconisée dans son avis du 25 octobre 2005.

Pour des raisons de clarté, il y a lieu de préciser la loi mentionnée au troisième point de l'amendement 2.

Le troisième paragraphe, deuxième alinéa est dès lors à compléter, *in fine*, par „(...) de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement“.

Les autres propositions ne suscitent pas d'observation.

#### *Amendement 3*

Sans observation.

#### *Amendement 4*

Le Conseil d'Etat propose, pour l'article 3, de remplacer les termes „fonds“ et „prix de fonds“ par „terrain“, respectivement „prix du terrain“.

##### *Article 3, paragraphe 3*

Afin de faciliter la lecture de ladite disposition, le Conseil d'Etat propose de remplacer le bout de phrase „à l'exception des frais relatifs au fonds sur lequel l'habitation est sise“, par „à l'exception du prix du terrain sur lequel l'habitation est construite, frais de l'acte compris“.

##### *Article 3, paragraphe 4*

Sans observation.

Au-delà de l'amendement en question, le Conseil d'Etat entend faire part des observations suivantes:

Le Conseil d'Etat ne saurait admettre la terminologie du paragraphe en question. Il s'agira entre parties de déterminer le „capital investi“, qui faute de pièces ne pourra donc être établi. Les auteurs du texte doivent se mettre d'accord sur le prix à rechercher, et s'il s'agit du capital investi, il ne s'agira pas de la valeur marchande „comparable“ alors qu'il y va de deux notions différentes. Le projet prévoit comme base de l'évaluation du loyer le capital investi (réévalué) et non pas la valeur marchande. Le Conseil d'Etat de se demander par ailleurs comment la commission des loyers sera outillée pour fixer, en cas de contestation, le capital investi en application des dispositions prévues, sans passer par les sciences d'une expertise.

Le Conseil d'Etat donne en outre à considérer que l'état d'entretien de l'immeuble ne saurait guère être pris comme base (additionnelle) de la détermination du capital investi, sauf si les frais d'entretien ont été investis par le bailleur dans le logement. Pour dissiper tout malentendu, il y aurait lieu de préciser (à l'instar du paragraphe 3, alinéa 2 du présent texte) qu'est visé „l'état d'entretien ou de réparation du logement“.

Le Conseil d'Etat demande en conséquence que le texte en question soit reformulé.

#### *Amendement 5*

Le Conseil d'Etat propose de remplacer la formule „jusqu'au jour de l'aménagement (terme par ailleurs impropre) du locataire“, par l'expression plus adéquate „au plus tard le jour de l'entrée en jouissance des lieux par le locataire“.

#### *Ad article 6*

Cet article n'a pas été amendé par la commission parlementaire.

L'article est pourtant difficilement intelligible. Il retient en effet des critères arithmétiques pour la détermination du caractère des „logements avec confort moderne non standard“. Or ni le loyer ni le capital investi ne sont nécessairement des critères distinctifs du „confort moderne non standard“.

Pour le moins, il y aurait lieu de faire abstraction des notions non définies et par ailleurs essentiellement évolutives telles que „confort moderne non standard“, et de se référer aux „logements de luxe“,

notion qui fournirait plus de critères pour la détermination de la valeur locative que les seules notions de loyer et de capital investi.

#### *Amendement 6*

Les auteurs du projet sous avis veulent instaurer plusieurs commissions des loyers dans les communes de plus de 6.000 habitants, et regrouper les communes de moins de 6.000 habitants pour y instaurer des commissions communes.

Le Conseil d'Etat préconise l'abolition du système des commissions telles qu'elles existent à l'heure actuelle, et telles qu'elles sont envisagées tant par les auteurs du projet de loi que par la commission parlementaire. La répartition géographique et le regroupement des communes de moins de 6.000 habitants sera de toute évidence difficile à réaliser. Pour le cas où effectivement le système des commissions des loyers devrait être maintenu, le Conseil d'Etat propose un regroupement géographique aux chefs-lieux des Justices de Paix, à Luxembourg, Diekirch et Esch-sur-Alzette, sinon pour le moins un regroupement géographique aux chefs-lieux cantonaux. Il est recommandé de faire nommer les membres des commissions par arrêté grand-ducal, alors qu'un degré élevé de professionnalisation sera requis. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation des exigences notaires seront nécessaires, vu que les textes nouveaux sont à interpréter sans base jurisprudentielle. Le système à créer devra être empreint d'une certaine souplesse, alors que le but des travaux des commissions devrait être la conciliation entre parties. Un local devrait être mis à la disposition de la commission à chaque siège de la Justice de Paix ou dans les locaux de la mairie des chefs-lieux cantonaux, et le secrétariat sera assuré, soit par un greffier désigné par le greffier en chef, soit par un fonctionnaire communal. Le texte sera à modifier en conséquence, le principe des indemnités n'étant pas remis en cause.

#### *Amendement 7*

Sans observation.

#### *Amendement 8*

Il y a lieu de se référer au terme générique „le juge“.

#### *Amendement 9*

Le système préconisé par les auteurs semble au Conseil d'Etat non seulement des plus contestables, mais également des plus inextricables:

- en cas de forclusion encourue par le locataire pour demander la prolongation du délai de résiliation, un relevé de la forclusion est possible selon les prévisions de la loi du 22 décembre 1986 relative au relevé de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice.

Qu'en est-il du sort à réserver à la demande du propriétaire tendant à l'obtention d'un titre exécutoire, si cette demande a déjà été introduite et que le locataire est par après relevé de la forclusion encourue?

- pour quelle raison la décision rendue sur la demande du bailleur tendant à l'obtention d'un titre exécutoire ne serait-elle pas susceptible d'appel, alors que l'article 16 prévoit de manière générale la possibilité d'appel à l'encontre des décisions portant condamnation au déguerpissement?
- en prenant en compte également l'amendement 13, il y aura à l'avenir deux régimes distincts en matière de sursis, à savoir le régime „de droit commun“ et le régime particulier à la résiliation „pour besoin personnel“, ce régime se subdivisant encore suivant que le nouvel acquéreur de l'immeuble loué résilie le bail ou que le propriétaire-bailleur procède à la dénonciation du bail sur base de ce motif. Pour ce régime particulier, c'est la demande qui doit être formulée avant une date butoir. Le texte amendé de l'article 16 risque de ne pas être en phase avec le texte amendé de l'article 12: le propriétaire-bailleur peut-il exécuter son titre exécutoire si le locataire avant les délais d'expiration prévus à l'article 12, paragraphes 3 et 6 a introduit une demande en sursis ou en prorogation, et alors qu'il n'a pas encore été statué sur cette demande.

Dès lors, et pour des raisons de prévisibilité et de sécurité juridique, le Conseil d'Etat recommande aux auteurs du projet de revoir le texte en question.

Au point 2 a) du présent amendement, le Conseil d'Etat croit comprendre que le souci de l'auteur est de dire que c'est le délai qui vient à expiration, et que le déguerpissement a lieu ultérieurement.

Dès lors, il convient de reformuler l'expression impropre d'„expiration du délai de déguerpissement“, et de mettre „Dans ce cas, le déguerpissement ...“

La même remarque vaut à l'endroit du point 5.

*Amendement 10*

Le Conseil d'Etat recommande de faire abstraction au deuxième tiret du premier alinéa de l'article 13 de la notion de „concubin notoire“, notion non définie en droit positif.

*Amendements 11 et 12*

Sans observation.

*Amendement 13*

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'amendement 9.

*Amendements 14 à 19*

Sans observation.

*Amendement 20*

Le Conseil d'Etat maintient sa proposition, alors qu'il estime qu'il n'appartient pas à la commune d'avancer les frais d'expulsion exposés par l'huissier de justice mandaté par une partie privée.

*Amendement 22*

Le Conseil d'Etat préconise à l'endroit de la modification relative à l'article 1762-8, paragraphe 2 du Code civil le remplacement de la notion de „concubin“ par celle de partenaire au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats.

En outre, il propose de faire abstraction de la tournure lourde et inadéquate „preneur d'un local de commerce, d'un local artisanal ou d'une ferme, titulaire d'un contrat de bail commercial artisanal ou à ferme“.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de reformuler le paragraphe 2 de l'article 1762-8 comme suit:

„(2) En cas de décès d'un preneur, titulaire d'un contrat de bail commercial, artisanal ou à ferme, le contrat de bail est maintenu dans le chef du repreneur à condition que le repreneur maintienne l'exploitation commerciale, artisanale ou agricole et qu'il ait un lien de famille jusqu'au cinquième degré inclusivement avec le preneur défunt, sinon qu'il soit le conjoint ou partenaire au sens de la loi du 9 juillet 2004.“

Le Conseil d'Etat relève encore que l'application du nouvel article 1762-8 sera fonction également de la dévolution successorale.

*Amendement 23*

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 1. Il s'impose d'écrire „et modifiant certaines dispositions du Code civil“, au lieu de „modifiant le Code civil“.

*Amendements 24 et 25*

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 juin 2006.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES