



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de loi 7257

Proposition 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

Date de dépôt : 01-03-2018  
Date de l'avis du Conseil d'État : 28-04-2020  
Auteur(s) : Monsieur Marc Baum, Député  
Monsieur David Wagner, Député

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
01-03-2018	Déposé	7257/00	<u>3</u>
18-07-2019	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (5.6.2019)	7257/01	<u>40</u>
01-10-2019	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (23.9.2019) 2) Prise de position du Gouvernement	7257/02	<u>43</u>
08-10-2019	Avis de la Chambre de Commerce (6.9.2019)	7257/03	<u>46</u>
12-11-2019	Avis de la Chambre des Salariés (15.10.2019)	7257/04	<u>55</u>
12-03-2020	Commission du Logement Procès verbal ( 06 ) de la reunion du 12 mars 2020	06	<u>68</u>
28-04-2020	Avis du Conseil d'État (28.4.2020)	7257/05	<u>74</u>
30-04-2020	Commission du Logement Procès verbal ( 08 ) de la reunion du 30 avril 2020	08	<u>85</u>
28-05-2020	Commission du Logement Procès verbal ( 11 ) de la reunion du 28 mai 2020	11	<u>96</u>
19-08-2020	Avis de la Commission nationale pour la protection des données (28.7.2020)	7257/06	<u>105</u>
19-05-2021	Reprise - Dépêche de Madame Nathalie Oberweis au Président de la Chambre des Députés (19.5.2021)	6956/03, 7094/05, 7257/07, 7633/02	<u>113</u>
07-03-2024	Reprise - Dépêche de Monsieur David Wagner au Président de la Chambre des Députés (7.3.2024)	7094/06, 7257/08, 7633/05, 8028/04	<u>116</u>

7257/00

## N° 7257

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROPOSITION 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**

\* \* \*

*Dépôt (Monsieur Marc Baum, Monsieur David Wagner)  
et transmission à la Conférence des Présidents (1.3.2018)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement  
(13.3.2018)*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs .....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	27
3) Commentaire des articles .....	30

\*

**EXPOSE DES MOTIFS****1. LE CONTEXTE****1.1. La situation actuelle du logement**

Depuis quelques années, nous sommes confrontés à une **double crise du logement**:

- (1) une crise aiguë de l'habitat, combinée à
- (2) une crise manifeste du droit au logement.

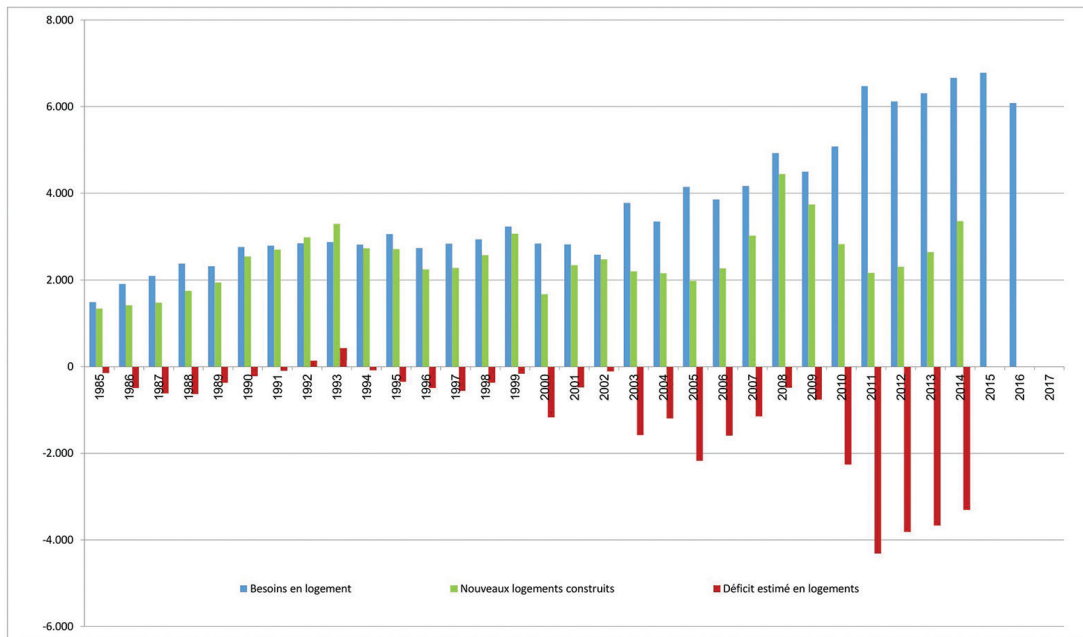
**1) Une crise aiguë de l'habitat**

La **crise aiguë de l'habitat** se caractérise par une **pénurie** de logements à prix abordable, due au fait que depuis des décennies l'offre – le marché – répond de moins en moins aux besoins de la population.

Depuis longtemps nous constatons un déficit en logements. L'observatoire de l'Habitat vient de chiffrer ce déficit comme suit:



Graphique I: Déficit en logements de 1985 à 2014



Source: Observatoire de l'Habitat<sup>1</sup>

Le constat qui en résulte est sans équivoque: Pour la période 1985 à 2016, il en résulte un besoin de 106.709 logements nouveaux, pendant qu'en réalité 74.622 nouveaux logements ont été construits; il en résulte **un déficit estimé de 32.087 nouveaux logements pour la période 1985 à 2016**.

Dans son avis du 28 octobre 2013, le Conseil économique et Social conclut **qu'il faudrait construire 129.000 unités entre 2010 et 2030**, soit en moyenne près de 6 500 logements nouveaux par an, pour couvrir les besoins en logements pendant cette période.<sup>2</sup> Entre-temps ce chiffre a été réévalué par l'Observatoire de l'Habitat à quelque 7 500 à 8 000 nouveaux logements nécessaires. Cette évaluation est basée sur une **croissance démographique de 2%** (au lieu de 1% pour celle du CES) et un besoin en renouvellement<sup>3</sup> de 1% (2000/an). Même en réduisant les besoins en renouvellement à 0,5%, il résulte **toujours un besoin annuel de 6 500 à 7 500 de nouveau logements** pour recoller à la demande et faire baisser la pression sur le marché immobilier, tandis que seulement 3 500 logements sortent de terre chaque année.<sup>4</sup>

Cette situation a contribué inévitablement à une **flambée des prix du logement** aussi bien pour **l'acquisition** que pour la **location**, qu'il s'agisse d'appartements ou de maisons d'habitation.

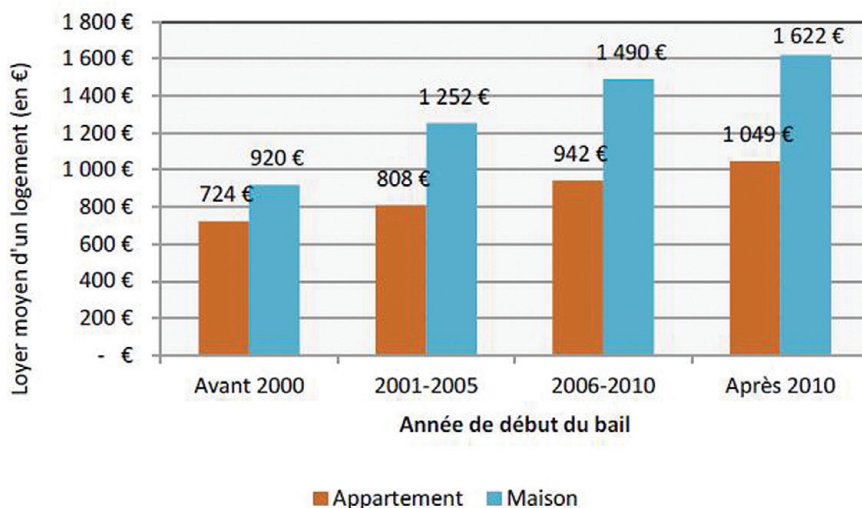
1 «Besoins en logement et nouvelles constructions au Luxembourg depuis 1980: existe-il un déficit chronique en logements?», document de de l'Observatoire de l'Habitat, 2017. Ce graphique considère une évolution démographique constatée de < 1 % avant 1990, de 1-2 % de 1991 à 2011 et d'environ 2,5 % à partir de 2012.

2 L'accès à un logement abordable, Avis CES/LOGEMENT, 2013; cette étude se base sur les chiffres fournis par le STATEC dans Working Papers STATEC – „Projections des ménages privés et besoins en logement 2010-2030“, F. Peltier, septembre 2011 (scénario «baseline»).

3 démolitions/reconstructions

4 cf. [www.lessentiel.lu/fr/luxembourg/story/20395231](http://www.lessentiel.lu/fr/luxembourg/story/20395231)

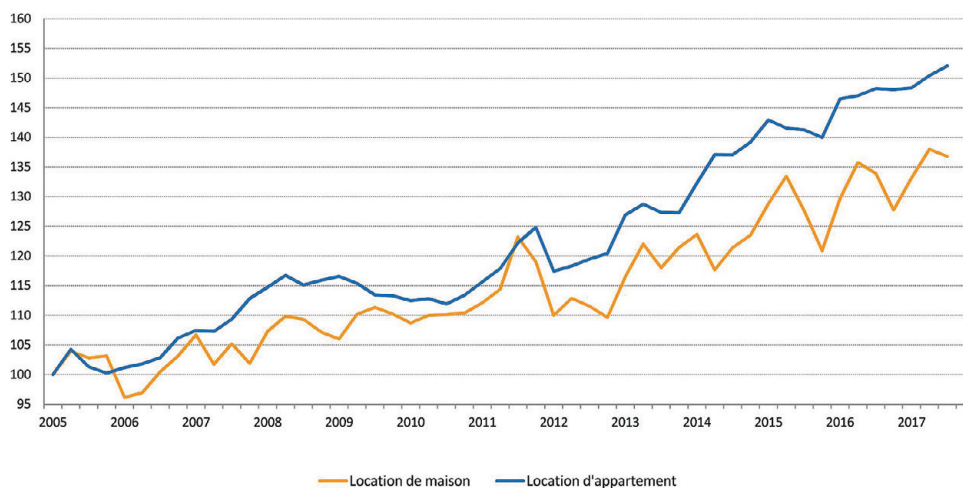
Graphique II: Loyer moyen des appartements et maisons en fonction de l'année de début du bail



Source: Enquête Loyer du STATEC, reproduit dans «Le Logement en chiffres | Juin 2017»

Précisons que ce graphique ne se limite pas aux nouveaux contrats, mais concerne tous les baux en cours. Tout de même, sur une période d'un peu plus de 10 ans, les loyers des appartements ont augmentés de 44,9 % et les loyers des maisons de 76,3 %.

Graphique III: Loyers annoncés<sup>5</sup> 2005-2017 appartements et maisons



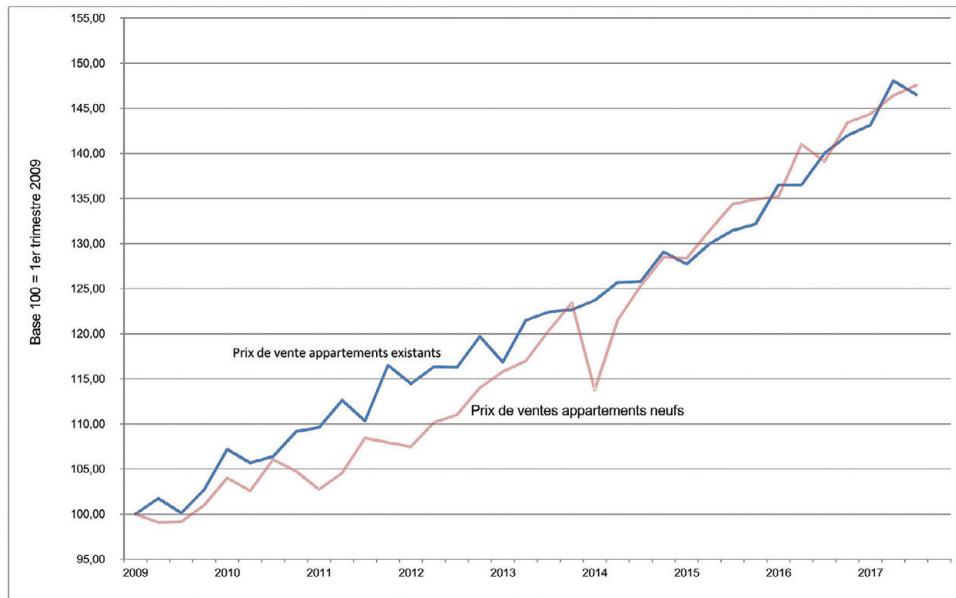
Source: Observatoire de l'Habitat<sup>6</sup>

5 Les «loyers annoncés» ne sont pas des loyers conclus effectivement, mais ce sont les loyers inscrites dans les annonces de la presse quotidienne et spécialisée (hors extrêmes et hors doublons); la surévaluation de ces loyers par rapport à ceux conclus réellement n'est que très marginale; surtout l'évolution (indice) est tout à fait le même.

6 Reproduit dans «Le Logement en chiffres | Juin 2017, publié dans la brochure «Prix de vente et loyers de l'immobilier résidentiel au Grand-Duché de Luxembourg », document de synthèse édité par l'Observatoire de l'Habitat pour la Semaine Nationale du Logement 2017. Les données sont basées, depuis 2007, sur le recensement exact des actes notariés (hors les ventes effectués en seing privé, dont l'effet est négligeable par rapport à l'évolution décrite).

Pour la période **2005 à 2017** ce graphique renseigne sur une augmentation des loyers annoncés<sup>5</sup> des **maisons de 33 %** et des loyers annoncés pour des **appartements de 46 %**. Les différences entre les chiffres du graphique II et ceux du graphique III est normale, mais tous les deux reflètent la même tendance générale.

*Graphique IV: Prix de vente moyen 2008-2017 logements anciens et neufs*

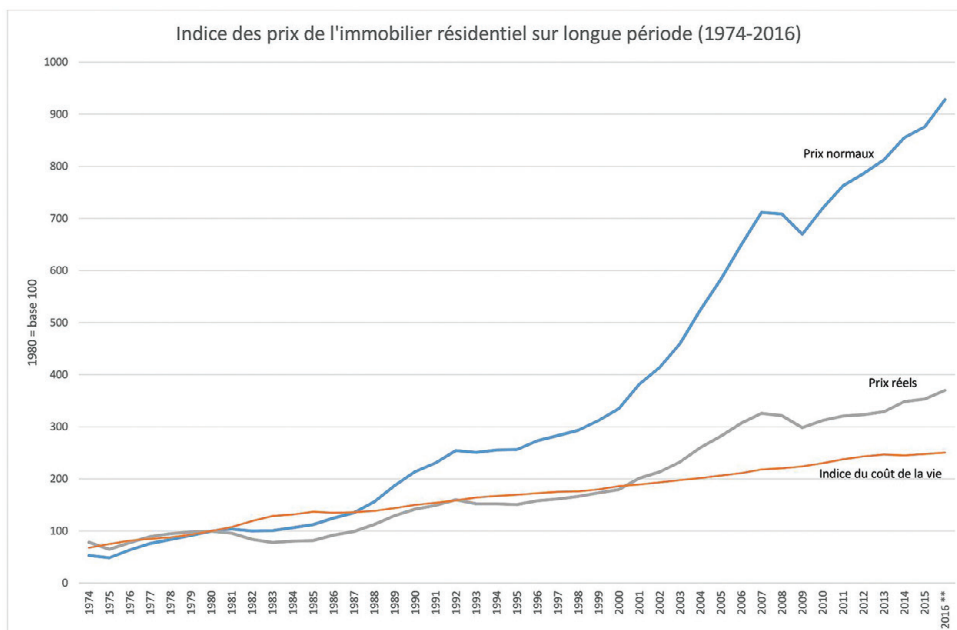


Source: Observatoire de l'Habitat<sup>4</sup>

Du graphique IV résulte rien que pour la période **de 2008 à 2017** (10 années) une augmentation des prix de vente moyens de **47 %**.

L'évolution des loyers et l'évolution des prix de vente des logements (bien que non linéaires) dépassent de loin l'évolution générale du coût de la vie, mesurée par l'indice des prix à la consommation.

Graphique V: Comparaison de l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et du coût de la vie sur une longue période (1974-2016)

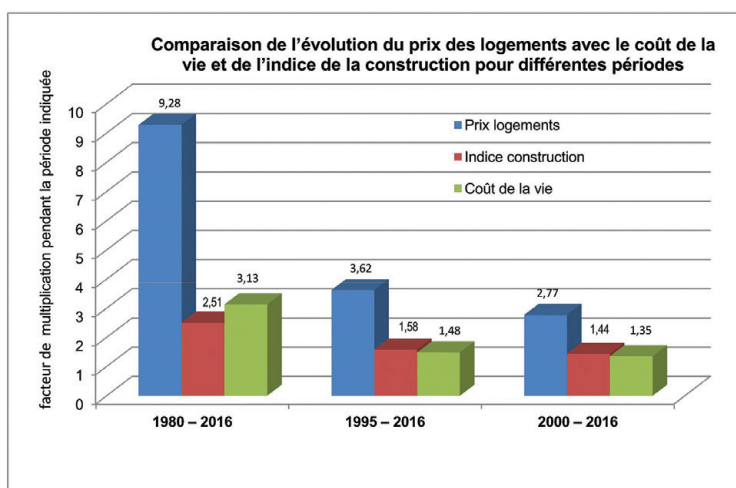


Source: Observatoire de l'Habitat, sur base des données de la Banque des Règlements Internationaux (BRI), à partir de données du STATEC et de la Banque Centrale du Luxembourg<sup>7</sup>

\*\* : données provisoires, obtenues en utilisant l'indice des prix des logements (anciens et neufs du STATEC)

A partir de l'année 2000 l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel commence à dépasser considérablement l'évolution du coût de la vie. Bien que pendant les années et même décennies précédentes, l'évolution du prix de du logement dépassait déjà de loi l'évolution du coût de la vie, il faut constater qu'après l'an 2000 les prix de l'immobilier résidentiel dérapent carrément par rapport à l'évolution du coût de la vie.

Graphique VI:



Source: données du graphique précédent (graphique V)

<sup>7</sup> Basé sur les données de l'Administration des Contributions Directes, service des évaluations immobilières, concernant la fixation des valeurs unitaires et des bases d'assiette de l'impôt foncier des propriétés bâties depuis 1942

Pendant la période 1980 à 2016, le prix de l'immobilier a été multiplié par 9,28 et a évolué 3,7 fois plus vite que le coût de la vie et même 3 fois plus vite que l'indice à la construction.

Pendant la période 2000 à 2016 les prix de l'immobilier à été multiplié par 2,77 et a ainsi évolué 2 fois plus vite que le coût de la vie et 1,9 fois plus vite que l'indice à la construction.

Soulignons qu'il s'agit là de **moyennes nationales**, l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel état différente **selon les régions**, un aspect sur lequel les auteurs de la présente proposition de loi reviendront à la suite de l'exposé des motifs.

Nonobstant les différences régionales, la surchauffe des loyers et des prix de vente a trois conséquences évidentes:

- les prix d'acquisition des logements dépassent (de loin) leurs valeurs de construction<sup>8</sup>;
- les dépenses nécessaires pour se loger dépassent de plus en plus les ressources disponibles des ménages et, en conséquence,
- le droit au logement, droit élémentaire de tout être humain, n'est plus garanti par les seuls mécanismes du marché.

## **2) Une crise manifeste du logement**

**La crise manifeste du droit au logement** est donc une conséquence directe de la crise actuelle de l'habitat.

En 2016 environ 18 600 ménages dépensaient plus d'un tiers de leur revenu pour le loyer et 35 020 plus d'un quart. Il s'agit d'une part de respectivement 34,8 % et 64,9 % des locataires du marché privé<sup>9</sup>

Selon une étude de l'ING, 28 % des locataires au Luxembourg éprouvent des difficultés pour payer leur loyer mensuel.<sup>10</sup>

Or, le droit au logement constitue un droit élémentaire de tout être humain. Le fait que ce droit n'est pas garanti constitue une situation grave, qui nécessite une réaction et des remèdes immédiats.

## **3) Donner une définition à la crise du logement**

Il y a lieu de **définir** comme **crise du logement**, telle que décrite ci-dessus, une situation où une fraction considérable des ménages concernés – qu'il y a lieu de fixer à plus de 5 % des ménages locataires du marché privé – est obligée soit

- de dépenser plus d'un tiers de son revenu pour se loger, ou bien
- d'accepter un logement qui ne correspond pas à la composition du ménage (surpeuplement), ou bien
- d'accepter un logement qui ne respecte pas certains critères de qualité, de salubrité et de standing normal.

## **4) L'impossibilité de résoudre la crise à court terme**

**Les efforts** entrepris par le Gouvernement actuel, l'Etat et les communes, y compris le Fonds de Logement et la SNHBM, de même que par les entrepreneurs privés et les particuliers, pour accroître le nombre de logements disponibles, ne doivent certes pas être ignorés, surtout pendant les dernières années, mais ne sauront résoudre à court ou moyen terme la crise du logement.

Comme il ressort de ce qui précède (cf. le point 1.1. 1) sur la pénurie de logements à prix abordable), il faudrait construire chaque année 6 500 à 7 500 logements nouveaux pour pallier le retard et les nouveaux besoins en matière de logements, c'est-à-dire 65 000 à 75 000 nouveaux logements dans les 10 années à venir (2018-2027). Or, de toutes les prévisions disponibles résulte un total de nouveaux logements qui se situe entre 2 500 et 3 500 par an<sup>11</sup>, c'est-à-dire d'environ 4 000 unités en dessous

8 Cette appréciation considère le fait que le prix des terrains inclut également une grande part de spéculation, due essentiellement à la rétention de terrains par des propriétaires privés. Notons que la part de propriété de terrains constructibles par des personnes privées s'élève à quelques 75%, tandis que 17% sont détenues par des sociétés (personnes morales) et le reste, quelque 8%, par l'Etat, le Fonds de Logement et surtout les communes.

9 Cf. dossier parlementaire n° 7186 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

10 Cf. „ING International Survey Homes and Mortgages, September 2015“.

11 Selon les chiffres du STATEC environ 2 600 logements ont été achevés par an de 2000 à 2017.

des besoins. Même en augmentant considérablement les efforts de mise à disposition de logements à prix abordable, il sera impossible de résoudre la crise du logement à court ou moyen terme. La volonté de construire suffisamment de nouveaux logements à prix abordable est certes importante et absolument nécessaire, mais ne saura pour autant remplacer d'autres mesures nécessaires à court terme pour réagir à la crise actuelle du logement.

### **5) L'immobilier, un investissement de refuge spéculatif**

L'immobilier, y compris le logement, est devenu de plus en plus **un investissement refuge** pour beaucoup d'investisseurs. Même si l'investissement dans les immeubles hébergeant des bureaux est favorisé par beaucoup de sociétés et fonds d'investissement, l'immeuble aux fins d'habitation fait aussi partie de leurs affaires.

En plus, de nombreux particuliers investissent dans un deuxième, voire plusieurs logements, afin de bénéficier d'un rendement financier dépassant le taux d'intérêt d'un compte d'épargne, au plus bas depuis un certain nombre d'années. La tendance des particuliers à investir leurs épargnes dans le logement s'est renforcée suite aux âpres expériences de l'investissement dans des obligations ou des actions, qui ont perdu beaucoup de leur valeur suite aux crises financières, en particulier celle de 2008.

### **6) Les prix des terrains constructibles**

Les **prix de terrains constructibles** flambent également et suivent le même mouvement. Beaucoup de sociétés de construction ont acquis des terrains qu'elles souhaitent valoriser à prix d'or, soit lors de l'utilisation aux fins de constructions futures, soit comme objet de spéculation.

Beaucoup de particuliers, propriétaires d'une ou de plusieurs parcelles ou de terrains constructibles, ne sont pas d'accord pour les mettre à disposition pour la construction de logements (soit pour eux-mêmes, soit pour autrui), espérant que la montée incessante du prix des terrains leur permettra de réaliser plus tard un rendement supérieur, ou bien ils gardent ces terrains en réserve pour leurs descendants (réserve foncière particulière). La mesure fiscale prise par le Gouvernement pour réduire au quart la taxe sur la plus-value réalisée lors de la vente d'un terrain constructible – mesure effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et renouvelée entretemps – n'a pas pu et ne saura pas renverser la tendance.

En ce qui concerne les **réserves foncières** appartenant à l'Etat et aux communes, un mouvement de mise à disposition pour la construction est certes en cours, mais ne suffira pas pour résoudre à court ou à moyen terme la crise actuelle du logement.

### **7) le bien-fondé d'une protection spéciale pour les locataires**

Le droit au logement peut être réalisé par l'achat d'un logement ou bien – en cas de manque de ressources pour l'acquisition – par la location d'un logement adapté aux besoins du citoyen ou du ménage concerné. La formule de location-accession, qui permet de faire valoir lors d'un achat ultérieur une grande partie ou la totalité des loyers déjà payés en tant qu'apport en capital, est également une option, mais malheureusement trop peu développée au Luxembourg.

Or, il est évident que tout citoyen qui ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour accéder à un prêt servant à l'achat d'un logement est obligé de recourir à la location. Ainsi, les locataires constituent la couche de population la plus vulnérable par rapport au droit au logement. Cette couche a forcément besoin d'une protection spéciale, afin d'assurer le droit élémentaire qu'est celui de se loger dans des conditions décentes et à un prix abordable. Cette protection spéciale des locataires ne peut être laissée aux seuls mécanismes du marché privé. Pendant une crise du logement, telle que définie ci-dessus sub 3), cette protection spéciale sera renforcée.

### **Conclusion:**

**La protection spéciale des locataires, notamment contre des loyers exorbitants, par une mesure régulatrice de l'État, est indispensable. Réaliser cette protection, devrait être l'objectif de la loi sur les baux à loyers.**



## 1.2. La législation actuelle sur les baux à loyer

La protection des locataires consiste en un ensemble de mesures régulatrices, inscrites aussi bien dans des lois spécifiques que dans le Code civil, notamment les articles 1713 à 1831.

La première loi générale concernant les baux à loyer date du 14 février 1955. Le projet de loi en question<sup>12</sup> remplaça différents arrêtés grand-ducaux de 1939 et de 1945 et les lois de 1946, 1947, 1948 et 1950 concernant différents aspects des loyers et des logements. Après quelques réformes mineures surtout en 1987, c'est la loi de 2006 qui remplaça la loi de 1955.<sup>13</sup> Cette loi du 21 septembre 2006 «sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil», déposée à la Chambre des Députés le 6 octobre 2003 (projet de loi no 5216) et votée le 12 juillet 2006, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2006 (Mémorial A 2006 no 175, page 3015).

### 1.2.1. L'objectif principal de la modification de la loi en 2006

Le Gouvernement de l'époque voyait la nouvelle législation sur le bail à loyer comme «un bon compromis entre la protection nécessaire des locataires et l'attente raisonnable de rémunération des bailleurs – suite à leurs investissements – pour la mise à disposition de leurs logements à des fins d'habitation.»<sup>14</sup>. «Mis à part une modification légale en 1987, la loi du 14 février 1955 est restée pratiquement inchangée pendant plus de 50 ans». «Il n'était dès lors pas surprenant de constater que cette loi ne tenait plus compte de la situation économique et sociale de nos jours. Les critiques furent nombreuses. Les locataires et leurs porte-paroles reprochaient à la loi de ne pas avoir permis de freiner la hausse des loyers et de ne pas avoir résolu le problème de la pénurie de logements locatifs. Les propriétaires-bailleurs dénonçaient essentiellement les dispositions légales jugées trop unilatérales en faveur du locataire, notamment en cas de résiliation du bail arrivé à son terme (difficultés et délais excessifs pour faire sortir un locataire de mauvaise foi). De plus, la loi serait encore injuste dans la mesure où la détermination légale du loyer empêcherait l'adaptation du loyer aux conditions du marché. L'investissement de fonds privés dans la pierre serait ainsi découragé.»<sup>15</sup>

**«L'objectif principal de la loi consiste à rendre plus attractif l'investissement dans le logement locatif afin de parer à la pénurie de logements à louer, tout en continuant à assurer une protection de la partie économiquement la plus faible au contrat de bail, à savoir le locataire.»<sup>16</sup>**

Or, plus de dix ans après, il faut constater que la loi de 2006 n'a permis ni de «parer à la pénurie de logements à louer», ni «à assurer une protection de la partie économiquement la plus faible au contrat de bail, à savoir le locataire». S'il est vrai qu'il existe une certaine protection des locataires, celle-ci est cependant insuffisante dans la situation actuelle d'une crise du logement avec des peix de loyers souvent exorbitants.

### 1.2.2. Les modifications les plus importantes introduites par la loi de 2006

La loi de 2006, résultat d'un processus de réflexion et de débats parlementaires et extraparlamentaires de plusieurs années, consistait en une refonte profonde de la loi de 1955 et de la partie du code civil applicable en matière de baux à loyer.

Pour bien comprendre la portée de cette loi, il est utile de rappeler ses modifications essentielles.

12 Projet de loi n° 470 portant modification et coordination de l'arrêté grand-ducal du 30 septembre 1939 portant institution de tribunaux arbitraux en matière de bail à loyer, de l'arrêté grand-ducal du 24 décembre 1945 et de la loi du 21 mars 1947, concernant la fixation des loyers, de la loi du 28 juin 1946 ayant pour objet de remédier à la pénurie des logements, de la loi du 30 octobre 1948, concernant la protection des personnes condamnées à déguerpir de leur logement et de la loi du 20 juillet 1950, portant modification desdits arrêtés et lois.

13 «Alors que les précédentes réformes du droit du bail, celle notamment qui était intervenue en 1987, avaient consisté à modifier la loi du 14 février 1955, pour y apporter des améliorations jugées nécessaires, la réforme de 2006 est – en apparence du moins – radicale: La loi du 14 février 1955 est abrogée et remplacée par le nouveau texte.» Marc Thewes, Avocat à la Cour, Chargé de cours associé à l'Université du Luxembourg, „Le nouveau Droit du Bail“, ULC – Union Luxembourgeoise des Consommateurs, 2007, page 9.

14 Brochure «Bail à loyer – la nouvelle législation», éditée par le Ministère du Logement en 2006, suite à l'adoption de la nouvelle loi, page 3, préface du Ministre Fernand Boden.

15 Ibidem, page 10, mise en gras par nous.

16 Ibidem, page 11, mise en gras par nous.

1) Ce qui ne change pas avec la loi de 2006 est la disposition que le loyer maximal pour une année que le bailleur est en droit de réclamer ne pourra pas dépasser 5 % du capital investi, ce qui correspond au régime existant auparavant pour les logements construits après le 10 septembre 1944 (cf. point suivant).<sup>17</sup>

2) La première chose qui change avec la loi de 2006 est l'abolition de la distinction entre les logements achevés avant le 10 septembre 1944 et ceux achevés après cette date officielle de la libération du Grand-Duché de Luxembourg. Pour les logements construits avant la fin de la guerre, les loyers étaient fixés forfaitairement, tandis que ceux achevés après cette date ne pouvaient rapporter au bailleur qu'un revenu annuel ne dépassant 5 % du capital investi (article 3 (1) de la loi de 2006). Ce maximum de 5% du capital investi a été maintenu et généralisé pour tous les logements à usage d'habitation loués à des personnes physiques – sauf pour les «logements de luxe», exclus du champ d'application des dispositions protectrices relatives à la fixation du loyer et des charges. Pour la définition de la notion du «capital investi», voir point 4) ci-dessous.

3) En même temps, la loi de 2006 conféra une nouvelle définition au terme «**logement de luxe**», qui dès lors est un «*logement avec confort moderne, non-standard*» c'est-à-dire:

- soit un logement dont le loyer mensuel est supérieur à 269,00 € (valeur au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948, soit 2.137,31 € selon l'indice actuel de 794,54);
- soit un logement dont le capital investi dans la construction par mètre carré de surface utile est supérieur à 618,00 € pour un logement faisant partie d'une copropriété (valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970, soit 4.819,29 € selon l'indice actuel), ou bien supérieur à 450,00 € (soit 3.509,19 € indice actuel) pour des maisons unifamiliales<sup>18 19</sup>.

Ainsi – et c'est un aspect important à souligner – il est à craindre que, selon la loi actuellement en vigueur, tout logement avec un loyer mensuel supérieur à 2.137,31 € puisse être considéré comme «logement de luxe», dont les locataires ne pourraient plus bénéficier de la protection concernant la fixation du loyer! Ce même raisonnement s'applique à tout appartement dont le prix de construction dépasse 4.819 € le mètre carré (valeur actuelle) et à toute maison unifamiliale dont le prix de construction dépasse 3.509 € le mètre carré (valeur actuelle). Bien que la loi parle de «*logement avec confort moderne, non-standard*», il est à craindre que cette notion n'empêche pas l'application des critères du montant respectivement du loyer et du capital investi par mètre carré. En effet, la majorité des logements nouveaux sont des logements avec confort moderne; mais qu'est-ce qu'un logement «non-standard» ?

Beaucoup de loyers qui dépassent 2.137,31 € ne sont certainement pas demandés pour des logements «de luxe», mais sont dus à la crise actuelle du logement et la flambée des prix; la même chose vaut pour beaucoup d'appartements ou maisons unifamiliales dont le prix de construction par mètre carré dépasse respectivement 4.819 € et 3.509 €. La question du loyer est un exemple qui illustre bien que la loi de 2006 est dépassée par la réalité et ne permet plus de protéger les locataires qui en ont besoin.

4) Vu les problèmes rencontrés par les commissions des loyers, les cours et les tribunaux, la notion de **capital investi** a été précisée dans la loi de 2006<sup>20</sup>. A défaut d'accord entre les parties, le capital investi est déterminé en fonction de trois éléments:

- le capital engagé dans la construction initiale du logement et de ses dépendances (p.ex. garages, emplacements de stationnement, jardin, grenier et cave), qui sont mis à la disposition du locataire (l'ensemble des frais et coûts générés au jour de l'achèvement);

<sup>17</sup> Ainsi, par exemple, un capital investi de 480.000 € donne droit à un loyer annuel maximal de 24.000 € (5% de ce capital investi); le loyer mensuel maximal serait en conséquence de 2.000 €. Pour un capital investi de 720.000 €, le loyer mensuel maximal serait de 3.000 €. C'est-à-dire, pour un loyer mensuel maximal de 700 €, le capital investi ne pourra dépasser 168.000 € !

<sup>18</sup> Les calculs sont basés sur l'indice du second semestre 2017, qui est de 7,7982 [?].

<sup>19</sup> A cet égard, Me Marc Thewes nota en 2006: «On peut être surpris que le législateur traite différemment les logements qui se trouvent soumis au régime de la copropriété et les autres logements. Cela s'explique du fait que le «mètre carré de surface utile» est calculé de manière différente dans les deux cas. » (Cf. M. Thewes, „*Le nouveau Droit du Bail*“, ULC – Union Luxembourgeoise des Consommateurs, 2007, page 31).

<sup>20</sup> La notion de « capital investi » existait déjà dans la loi de 1944, où elle était utilisée pour déterminer le loyer maximal pour un logement construit après le 10 septembre 1944. L'article 2, a) de la loi modifiée du 14 février 1955 définissait le capital investi comme «*celui engagé dans la construction et, s'il y a lieu, dans les travaux substantiels d'amélioration augmenté de la valeur du fonds sur lequel l'habitation est sise*».



- tous les coûts des travaux d'amélioration qui ont pour effet soit d'augmenter la valeur du bien, soit de changer la nature ou l'état du logement loué (à prendre en considération au jour de l'achèvement des travaux), à l'exception des réparations locatives et de menu entretien, qui sont à charge du locataire;
- le coût du terrain sur lequel l'habitation est sise (soit celui fixé au jour de l'acquisition du terrain, soit 20 % du capital investi – au choix du bailleur).

Le capital investi est établi sur base des documents et pièces fournis par le bailleur, qui est présumé disposer des éléments propres à établir le capital investi; la charge de la preuve du capital investi appartient donc au bailleur. Si le bailleur ne dispose plus des pièces nécessaires ou bien s'il y a désaccord entre le bailleur et le locataire sur le montant du loyer, tant le locataire que le bailleur peuvent prendre l'initiative et charger un expert spécialisé en la matière – en l'occurrence un expert assermenté en bâtiment – de l'évaluation du capital investi dans le logement. En cas de désaccord sur l'évaluation de l'expert (de même que dans le cas de contestation du prix d'acquisition présumé correspondre au capital investi), tant le locataire que le bailleur peuvent introduire une demande devant la commission des loyers afin que celle-ci détermine le capital investi.

Depuis 1987, la législation sur le bail à loyer prévoit plusieurs mécanismes d'adaptation du loyer, restés grosso modo inchangés avec la loi de 2006, à savoir:

- a) **la réévaluation du capital investi au jour de la conclusion du bail** par multiplication avec un coefficient basé sur l'indice des prix à la consommation (sur base du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; ce tableau est actualisé tous les 2 ans dans le cadre de la loi budgétaire);
- b) **la possibilité de l'adaptation périodique des loyers tous les deux ans**, par réévaluation du capital investi au jour de la conclusion du bail ou au jour de la dernière adaptation biennale;
- c) **le système de la décote**, qui consiste dans une réduction du capital investi réévalué, dont résulte une baisse du loyer, en cas de manque d'entretien du logement de la part du bailleur; cette décote commence à jouer pour la première fois 15 ans après la construction du logement et permet de diminuer de 2 % le capital investi pour chaque période de 2 ans supplémentaires, sauf au cas où le propriétaire peut prouver qu'il a investi dans le logement une somme correspondant à la décote. C'est surtout le système de la décote qui a subi certains changements par rapport au mécanisme introduit en 1987.

Ainsi, le loyer mensuel maximal est calculé sur base d'un **capital investi, réévalué et décoté**.

5) La réforme de 2006 a encore réorganisé les **commissions de loyer** et précisé la procédure devant ces commissions, qui sont des instances de conciliation et non pas une instance judiciaire.

6) Les règles de **déguerpissement du locataire** ont été modifiées et une nouvelle procédure de déguerpissement en cas de besoin personnel respectivement du propriétaire-bailleur et de membres de sa famille jusqu'au 3e degré a été introduite.

7) Afin de renforcer le rôle des communes par rapport à leur mission légale d'assurer l'accès au logement à toute personne domiciliée sur leur territoire, la loi de 2006 a précisé diverses **missions des communes**, dont

- l'interdiction de transformer un logement en un local à usage commercial ou artisanal en l'absence d'une autorisation du collège des bourgmestre et échevins;
- l'introduction d'une sanction en cas d'omission de déclarer aux autorités communales, dans le délai fixé par le collège des bourgmestre et échevins, les immeubles ou parties d'immeubles non-occupés destinés à servir de logement;
- la possibilité de demander annuellement auprès de leurs habitants des renseignements relatifs au montant du loyer et des charges locatives à payer au bailleur, au type de logement loué et à la surface en mètre carré du logement loué, ceci afin de pouvoir établir un cadastre des loyers (*«Mietspiegel»*).<sup>21</sup>

8) Enfin, certaines dispositions du code civil, sur lesquelles nous reviendrons plus loin, ont été adaptées en conséquence.

<sup>21</sup> Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure les communes ont effectivement donné suite à ces dispositions.

Cette énumération des principales modifications introduites par la loi de 2006 n'a nullement la prétention d'être exhaustive, mais se limite aux aspects qu'il y a lieu de soulever en vue de la réforme prévue par la présente proposition de loi.<sup>22</sup>

### 1.2.3. Les problèmes non résolus par la loi de 2006

Comme il résulte de l'exposé des motifs développé ci-dessus, la réforme de la loi sur les baux à loyer entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2006 n'a ni permis de «*parer à la pénurie de logements à louer*», ni d'«*assurer une protection de la partie économiquement la plus faible au contrat de bail, à savoir le locataire*», bien que ces deux objectifs constituent officiellement la première raison de cette réforme.

La crise du logement s'est accentuée et les locataires se voient de plus en plus livrés à un marché qui répond de moins en moins à leurs besoins, à leurs droits élémentaires et à leurs aspirations légitimes.

Soulignons quelques aspects de la législation actuelle et de la réforme de 2006 qui ont favorisé cette évolution.

1) Bien que «*la nouvelle loi spéciale [la loi de 2006] [soit] impérative et d'ordre public*», les règles de protection «*ne sont cependant soumises qu'à une nullité relative qui ne peut être invoquée que par la personne qu'elles sont censées protéger; c'est-à-dire le locataire*»<sup>23</sup>.

En clair: le locataire est obligé d'évoquer son droit à une protection, par exemple contre un loyer abusif, afin de le faire valoir et afin de pouvoir bénéficier effectivement de la protection prévue par la loi. En effet, selon la loi, le locataire «*peut renoncer à la protection légale*». Ainsi, chaque fois que le locataire n'évoque pas lui-même explicitement la protection légale vis-à-vis de certaines dispositions de son contrat de bail, il perd cette protection, par exemple par rapport à l'article 3 (1) disposant que «*la location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5 % du capital investi dans le logement*».

Or, dans une situation d'infériorité résultant d'une pénurie aiguë, beaucoup de locataires se voient obligés de renoncer «volontairement» à cette protection et de signer un contrat qui ne respecte pas les limites prévues par la loi. En présence de plusieurs candidats à un logement locatif, le bailleur accorde logiquement la priorité à celui qui accepte le loyer «proposé» et qui se montre solvable, tout en écartant celui qui veut voir le loyer réduit au maximum légal. Et selon l'article 1728 du code civil, le locataire est obligé de «*payer le prix du bail convenu*». Au cas où le locataire veut faire valoir plus tard (selon la loi au plus tôt à partir de la fin du 6<sup>e</sup> mois du bail) son droit au loyer maximal prévu par l'article 3 (1), il doit se soumettre à une procédure fastidieuse, tout en encourant toujours le risque de se faire expulser du logement pour diverses raisons (d'autant plus que la loi de 2006 a élargi le nombre de motifs de résiliation d'un contrat de bail).

Les dispositions concernant une renonciation volontaire à la protection légale par le locataire constituent en fait une des raisons principales de la protection insuffisante de beaucoup de locataires et de leur acceptation de loyers dépassant leurs capacités de paiement effectives.

2) En plus, les prix d'investissement, pour la plupart les prix d'acquisition, ont tellement augmenté dans une grande partie du pays que même les loyers qui respectent le maximum annuel de 5 % du capital investi dépassent les capacités financières de beaucoup de locataires.

A cet égard le document de synthèse en vue du débat de consultation sur le logement, publié par le Ministère du Logement le 21 septembre 2017, remarque: «*La limite maximale de 5 % de rendement, prévue par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, risque d'autant plus souvent d'être dépassée que le logement est plus ancien. Tandis que les logements neufs et récents ne touchent de loin pas à cette limite, les biens ayant une ancienneté d'au moins 15 ans et qui sont nouvellement reloués (!) pourraient en effet dépasser ce cap.*»

<sup>22</sup> Pour une vue plus complète de la réforme de 2006, veuillez consulter également la brochure du Ministère du Logement (cf. sub 2) ainsi que le livre de Marc Thewes édité par l'ULC (cf. sub 3).

<sup>23</sup> «*Bail à loyer – la nouvelle législation*», Ministère du Logement, 2006, page 12.

Le document de synthèse continue en précisant: *«La thèse selon laquelle le nombre des logements pour lesquels cette limite serait franchie ne peut pas être très important est appuyée par une récente publication: selon ‘Le Logement en chiffres’, édition no. 6 du mois de juin 2017, publié par le STATEC et l’Observatoire de l’Habitat, le loyer moyen (hors charges) au Grand-Duché du Luxembourg d’un appartement s’élève au 4e trimestre 2016 à 977 €. Les différences entre les régions sont certes assez importantes et varient entre 760 € au nord du pays et 1.145 € au canton de Luxembourg alors que les surfaces moyennes des logements loués ne varient que de  $\pm 70 \text{ m}^2$  au sud et  $\pm 82 \text{ m}^2$  dans la région de Capellen-Mersch.*

*Un loyer moyen de 977 € signifierait avec un rendement uniformisé de 5%/an que le capital investi moyen par logement locatif au Luxembourg n’était que de 234.480 €. Comme ces logements ont une surface moyenne de 70-82 m<sup>2</sup>, ceci implique un investissement au mètre carré entre 2.860 et 3.350 €/m<sup>2</sup>.*

*Le risque de dépassement du seuil de rendement ne se présenterait par conséquent que pour les cas de relocation d’appartements qui ont été acquis à un prix moyen au mètre carré en dessous de 2.860 €. Ce prix moyen au mètre carré correspond aux ventes qui avaient lieu en début des années 1990, donc pour des appartements d’une ancienneté de 25 ans au moins, ce qui équivaut selon l’Observatoire de l’Habitat à un maximum de 50% du parc d’appartements au Luxembourg. Théoriquement, le risque de dépassement ne concerne que les nouvelles locations de la moitié du parc locatif.»*

Il en résulte que la surchauffe des prix des immeubles résidentiels concerne et pose problème aussi bien pour:

- les anciens immeubles (d’une ancienneté de 25 ans au moins, correspondant à 50% du parc d’appartements) nouvellement loués, dont le prix de vente aurait augmenté considérablement entre-temps, que pour
- les immeubles construits depuis, dont le prix, à cause de la pénurie de logements, est tellement élevé que la barrière des 5 % de rendement ne constitue plus une protection valable pour les locataires disposant d’un revenu normal.

3) Rappelons également que la surchauffe des prix des investissements et des loyers a pour conséquence que bon nombre de logements locatifs tombent sous la définition d’un logement de luxe,<sup>24</sup> ce qui, par conséquence, entraîne la non application des dispositions protectrices concernant le loyer pour ces logements. Certes, ce n’était certainement pas l’effet souhaité par les auteurs de la réforme de 2006, mais cela démontre encore une fois les conséquences de l’envol des prix des logements et des loyers et le manque de protection des locataires à cet égard.

### **Conclusion:**

La loi du 21 septembre 2006 *«sur le bail à usage d’habitation et modifiant certaines dispositions du code civil»* n’a pas atteint son objectif principal, à savoir *«à rendre plus attractif l’investissement dans le logement locatif afin de parer à la pénurie de logements à louer, tout en continuant à assurer une protection de la partie économiquement la plus faible au contrat de bail, à savoir le locataire»*. Elle n’a surtout pas réussi *«à assurer une protection de la partie économiquement la plus faible au contrat de bail, à savoir le locataire»* contre des prix des loyers exorbitants, qui continuent toujours leur envol. **Une nouvelle adaptation de la protection des locataires à travers une réforme de la loi sur le bail à usage d’habitation (bail à loyer) est nécessaire et urgente!**

<sup>24</sup> Voir plus haut nos développements à ce sujet au point 2) du chapitre 1.2.2. Les modifications les plus importantes introduites par la loi de 2006.

**Remarque concernant la proposition de loi no 7094,  
concernant la garantie locative et les commissions locatives**

Parmi les problèmes non résolus par la loi de 2006 figurent également la garantie locative et les charges locatives devenues de plus en plus insupportables pour beaucoup de locataires.

Par sa proposition de loi no 7094, déposée à la Chambre des Députés le 15 novembre 2016, le député David Wagner avait rendu attentif aux problèmes liés à la garantie locative et aux commissions locatives exagérées. En conséquence, cette proposition de loi suggère de modifier l'article 5 et d'ajouter un article 5bis, pour renforcer la protection des locataires à cet égard.

Bien que l'avis du Conseil d'Etat soit disponible depuis le 17 mars 2017, ceux des Chambres professionnelles concernées ayant suivi en mai (Chambre de Commerce), juin (Chambre des Salariés) et septembre 2017 (Chambre d'Agriculture), et bien que la Chambre des Salariés, représentant le mieux cette couche de la population, insiste pour légiférer en la matière, tout en proposant de renforcer encore certaines dispositions, et malgré l'importance du sujet, le gouvernement n'a pas encore daigné prendre position, mettant ainsi la commission concernée de la Chambre des Députés dans l'impossibilité de continuer la procédure législative concernant cette proposition. Sans vouloir reprendre dans la présente proposition de loi les modifications prévues dans celle portant le no 7094, ses auteurs estiment inadmissible ce blocage d'une procédure législative dans une matière aussi importante.

\*

## 2. LES OPTIONS POSSIBLES

Dès lors – et au-delà de la proposition de loi no 7094 – plusieurs options pour une meilleure protection des locataires à travers une réforme de la loi sur le bail à loyer se présentent. Pour chacune d'elle il y a lieu d'analyser les pour et les contre.

### 2.1. L'option zéro – ne pas adapter la loi sur la protection des locataires

L'option zéro, celle de ne pas réformer la loi sur le bail à loyer pour accroître la protection des locataires, est en fait l'option proposée par tous les partis politiques qui se sont présentés aux élections législatives en octobre 2013. Cela ne veut pas dire que le monde politique était indifférent aux prix des logements et des loyers de plus en plus inaccessibles. En effet, tous les partis ont opté, avec des propositions bien divergentes, pour une augmentation de l'offre de logements, afin de répondre ainsi à la demande croissante et pour que les prix des logements et les loyers puissent se stabiliser à un niveau acceptable. C'est également l'option choisie par le gouvernement installé suite aux élections de 2013.

Or, en réalité, de 2013 à 2016, c'est-à-dire en 4 ans, les prix des logements ont augmenté de 17,31 % en ce qui concerne l'achat de maisons, de 24,60 % pour l'achat d'appartements et de 10,28 % pour les loyers de maisons (nouvelles locations) contre 15,60 % pour la location d'un appartement. Pendant la même période les salaires n'ont augmenté que de 1,86 %!<sup>25</sup>

Force est de constater que l'option d'adapter l'offre à la demande afin que le marché puisse régler lui-même le problème des prix exorbitants n'a, jusqu'ici, pas eu le résultat escompté, d'un côté, parce que il n'y a pas eu d'efforts valables dans le passé, et d'un autre côté, parce que les efforts entamés pendant les dernières années, sur base d'une volonté réelle, ne peuvent pas avoir cet effet à si court terme.

Parallèlement, il n'y a eu, jusqu'ici, aucun effort pour renforcer directement la protection des locataires. Ce qui était déterminant pour cette orientation politique – à côté de la croyance de certains dans l'autorégulation du marché – était l'ignorance de la dynamique réelle et de la surchauffe effective des prix des logements et des loyers apparue dans les années suivantes, résultant non seulement d'un pro-

<sup>25</sup> Depuis 2005 jusqu'en 2016, c'est-à-dire en 12 ans, les prix de vente des maisons ont augmenté de 49,64 %, ceux des appartements de 62,04 %, tandis que les loyers des maisons ont augmenté de 28,61 % et les loyers des appartements de 45,35 %. (Chiffres extraits de la Série rétrospective de l'indicateur des prix annoncés, publié par l'Observatoire de l'Habitat.)

fond déséquilibre entre offre et demande, mais favorisée par la marchandisation d'un besoin humain élémentaire qu'est le logement.

Les seules propositions concrètes concernant les loyers étaient:

- 1) La volonté de créer plus de logements sociaux, souvent à des prix de construction moins élevés et mis à disposition des personnes et ménages «nécessiteux» pour un loyer adapté à leur revenu – proposition de plus en plus favorisée par les responsables communaux et gouvernementaux;
- 2) La création d'une subvention de loyer, destinée à soutenir l'accès des ménages à faible revenu à un logement locatif décent – proposition en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et réformée entre-temps à cause de son bilan intermédiaire décevant;
- 3) La proposition de se doter d'instruments permettant de suivre l'évolution réelle des prix des logements et des loyers («*Mietspiegel*») dans les différentes régions du pays – proposition réalisée à travers des travaux de l'Observatoire de l'Habitat, en collaboration avec le «*Luxembourg Institute of Socio-Economic Research*» (LISER).

Or, le bilan de ces mesures et propositions est mitigé. Voyons de plus près:

- Ad 1) **Création de plus de logements sociaux:** Toutes les bonnes volontés pour créer (massivement) des logements sociaux n'ont pas permis de répondre aux besoins en la matière. Dans une publication récente, Caritas estime qu'au Luxembourg il existe une pénurie de 30 000 logements sociaux<sup>26</sup>. Aussi importants et utiles que soient ces projets pour les personnes nécessiteuses, dont le revenu ne dépasse pas un socle déterminé, ils ne constituent pas de réponse pour les citoyens et ménages qui ne sont pas éligibles pour un tel logement. Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner également la mise en place de **l'agence immobilière sociale (AIS)** qui, en collaboration avec les Offices sociaux et services sociaux du pays, constitue une aide importante pour beaucoup de ménages et personnes concernés, qu'ils aient droit à un logement social ou non<sup>27</sup>, en leur offrant des logements à loyer modéré sur le marché privé, et pour lesquelles l'AIS se porte garante vis-à-vis du propriétaire.
- Ad 2) **La subvention de loyer:** Le succès de la subvention de loyer est assez modeste. Bien qu'il s'agisse d'une aide réelle pour les locataires confrontés à un loyer dépassant leurs capacités de paiement, beaucoup d'entre eux hésitent à se faire subventionner pour leur besoin élémentaire de se loger, soit parce que l'aide ne répond pas à leurs besoins réels, soit parce qu'ils se gênent pour en bénéficier, soit tout simplement parce qu'ils ne la connaissent pas. Le bilan intermédiaire de cette mesure est tellement modeste que le Gouvernement vient de la réformer au 1<sup>er</sup> janvier 2018, par exemple en réduisant la part du loyer dans le revenu du ménage de 33 % à 25 %. Or, indépendamment de l'efficacité de cette aide pour les ménages nécessiteux, ce qui importe dans le contexte de la présente, est le fait qu'une telle subvention ne change rien à la hauteur des loyers.
- Ad 3) **Suivi de l'évolution réelle des prix du logement et des loyers:** Les travaux et études de l'Observatoire du Logement et du LISER permettent enfin de voir concrètement l'évolution d'une situation dramatique et de faire le suivi d'une crise évidente<sup>28</sup>. Or, ce sont les responsables politiques qui doivent en tirer les conclusions et prendre les mesures nécessaires pour renverser cette tendance néfaste concernant l'habitat.

L'évolution de la situation réelle depuis 2013 montre que l'option zéro, telle que décrite ci-dessus, ne permet pas de faire bénéficier les locataires de la protection nécessaire et qu'il y a lieu de réviser cette position plutôt attentiste.

26 A notre avis le terme de «logement social» n'est ni assez clair, ni opérationnel. L'objectif de toute politique de logement devrait être celui de permettre à toutes les couches de la population un logement à prix abordable, y inclus par des logements locatifs publics pour les plus démunis.

27 L'AIS prend en charge des personnes et ménages disposant d'un revenu allant jusqu'à 1,5 fois le salaire social minimum (pondéré selon la composition du ménage).

28 Voir e.a. les tableaux repris dans le chapitre 1.1. «*La situation actuelle du logement*».



## 2.2. L'option «Mietpreisbremse»

Le gouvernement allemand a introduit, avec effet au 1<sup>er</sup> juin 2015, une loi devant limiter l'augmentation des loyers («Mietpreisbremse»). Cette loi prévoit que dans les régions avec un marché du logement tendu, un nouveau contrat de bail ne peut pas dépasser de plus de 10 % la moyenne des loyers usuels.<sup>29</sup>

Comme cette proposition apparaît parfois dans les débats et réflexions au Luxembourg, y compris auprès des partis parlementaires, il y a lieu d'en évaluer l'effet et la portée.

D'abord, il faut constater qu'en Allemagne cette loi s'est révélée un échec par rapport au résultat escompté. En effet, malgré ce mécanisme, les loyers continuent à grimper au-delà des capacités des locataires, pour la simple raison que les moyennes usuelles établies sont déjà tellement élevées qu'une augmentation de 10 % ne permet pas de freiner suffisamment la flambée des loyers.

En plus, n'oublions pas que la législation luxembourgeoise connaît déjà un genre de «Mietpreisbremse»<sup>30</sup>. A la différence de la disposition allemande, la disposition luxembourgeoise ne se rapporte pas à la moyenne des loyers usuels dans la région, mais au seul loyer du logement concerné. C'est justement la raison pour laquelle certains mettent en question la constitutionnalité de la disposition allemande, comme le «Landesgericht Berlin», qui craint que cette disposition ne touche les locataires des différentes régions de façon trop inégale et qu'en plus elle protège les bailleurs qui, dans les anciens contrats, toujours en vigueur, avaient déjà demandé des loyers trop élevés.

Dès lors, la possibilité de renforcer la disposition inscrite dans la législation luxembourgeoise se présente. Mais aussi longtemps que le locataire est «libre» d'accepter «volontairement» un loyer dépassant le maximum légal, et aussi longtemps que les prix et loyers pour un logement sont aussi élevés qu'à l'heure actuelle, l'effet d'un tel freinage de l'évolution des loyers sera dérisoire et ne pourra pas résoudre le problème à la base, à savoir l'accès à un logement à prix abordable.

## 2.3. L'option de réduire le taux de 5 % de rendement annuel

Cette option consiste à réduire le taux de rendement annuel maximale des loyers inscrite dans l'article 3 (1) de la loi de 2006 et s'élevant actuellement à 5 %. Dans leurs avis concernant le projet de loi 5216, la Chambre des Employés privés et l'Union des Consommateurs avaient souligné que ce taux était «très généreux». Or, tous les acteurs, les chambres professionnelles, le législateur, tout comme le gouvernement, avaient opté à l'époque pour le maintien du taux de rendement de 5 %, déjà inscrit dans la loi de 1955 pour les logements construits après-guerre, afin de continuer ainsi à stimuler, à travers un rendement relativement élevé, la rentabilité de l'investissement dans le logement.

Dans l'optique de réduire le taux de rendement maximal, plusieurs problèmes se posent dans la situation actuelle.

Dans certaines régions du pays, un loyer maximal de 5 % du capital investi pose moins de problèmes que dans d'autres. En effet, des différences de prix entre certaines régions (villes/campagnes, Nord/Est/Centre/Sud, ...) sont normales. Mais, la surchauffe des prix du logement et des loyers amplifie ces différences géographiques.<sup>31</sup> Ainsi, dans l'optique d'une réduction du taux de rendement maximal, il serait donc nécessaire d'échelonner ce taux en fonction de la région, d'où éventuellement un taux de 3 à 4 % dans certaines régions et de 4 à 5 % dans d'autres. Or, faire dépendre le rendement d'un investissement privé dans le logement de la région, serait une mesure dangereuse, non seulement du

<sup>29</sup> Cette disposition est inscrite dans le nouveau paragraphe 556d «Zulässige Miethöhe bei Mietbeginn; Verordnungsmächtigung» du code civil allemand («Bürgerliches Gesetzbuch»).

<sup>30</sup> En effet, bien que toute clause d'indexation automatique du loyer soit interdite, le bailleur peut demander une augmentation du loyer s'il estime que le montant initialement convenu doit être ajusté. Une telle adaptation ne peut se faire que tous les 2 ans; si l'augmentation du loyer demandée dépasse 10 %, la hausse ne peut s'appliquer que par tiers annuels, c'est-à-dire s'étendant sur 3 ans (et dans ce cas le locataire a aussi le droit de dénoncer le bail, nonobstant toute convention contraire, moyennant un délai de résiliation de 3 mois).

<sup>31</sup> «Les prix des appartements existants s'échelonnent de plus de 6.000 €/m<sup>2</sup> dans la capitale et sa périphérie immédiate, à moins de 3.800 €/m<sup>2</sup> dans certaines communes du nord et de l'ouest du pays. Dans le canton d'Esch-sur-Alzette, qui concentre environ 40% des ventes, les prix moyens communaux fluctuent entre 3.800 et 4.800 €/m<sup>2</sup>.» Les prix de vente des appartements en construction «varient quasiment du simple au double sur le territoire: plus de 7.000 € dans la capitale et ses communes limitrophes, contre moins de 4.000 €/m<sup>2</sup> dans certaines communes du nord et de l'ouest du pays.» Extrait de la brochure «Prix de vente et loyers de l'immobilier résidentiel au Grand-Duché de Luxembourg », document de synthèse édité par l'Observatoire de l'Habitat pour la Semaine Nationale du Logement 2017, page 6.

point de vue de l'équité dans les investissements dans un secteur important, mais aussi pour les conséquences que cela pourrait avoir sur les investissements mêmes, qui se concentreraient logiquement sur les zones et régions à haut rendement, tandis que les régions à rendement moins élevé seraient délaissées par les investisseurs privés, ce qui en fin de compte ne ferait qu'accentuer les inégalités régionales constatées.

Partant, cette option est à écarter.

De toute façon, toute réduction du taux de rendement maximal (loyer maximal) est dérisoire, aussi longtemps que les bailleurs ne seront pas obligés de les respecter, c'est-à-dire aussi longtemps que les locataires, en situation de concurrence, peuvent renoncer à cette protection, afin d'avoir un «avantage» vis-à-vis de leurs concurrents.

#### 2.4. L'option d'interdire le dépassement du loyer maximal

Lors de la réforme en 2006, l'Union luxembourgeoise des Consommateurs (ULC) avait soulevé que «en réalité il existe des loyers „de marché“ et des loyers „légaux“, ces derniers étant l'exception» et que, partant, «l'affirmation „qu'il incombera à la loi de fixer des loyers maxima à payer dans la mesure où les locataires ne pourront pas assumer les niveaux de loyer déterminés par la seule loi du marché“ est donc une chimère», avis partagé par la Chambre des Employés privés.<sup>32</sup>

La seule façon d'éviter que les locataires renoncent «volontairement» à la protection contre des loyers trop élevés, c'est d'obliger les propriétaires-bailleurs à respecter le rendement maximal inscrit dans la loi. À l'heure actuelle, les dispositions légales concernant la protection des locataires sont bien «d'ordre public», mais seulement au cas où le locataire le fait valoir. Toute absence de la démarche consistant à faire valoir cette protection, par exemple contre des loyers dépassant le maximum prescrit, vaut renonciation à cette protection<sup>33</sup>. En conclusion, cette disposition est à modifier, afin de rendre obligatoire le non-dépassement du maximum de 5 % du capital investi prescrit par la loi, au moins pour tout nouveau bail (sauf en ce qui concerne les logements de luxe, pour lesquels la définition est à adapter à la situation réelle). Plus loin, nous reviendrons sur les baux en cours.

Même s'il s'agit là d'une mesure importante et centrale, elle ne saura pas résoudre le problème à elle seule.

Dans certaines régions, les prix d'acquisition sont tellement élevés (surchauffés, bien au-delà de leur valeur réelle) qu'un loyer basé sur un rendement annuel de 5 % du prix d'investissement est toujours trop élevé et ne permet pas de garantir le droit au logement, c'est-à-dire l'accès à un logement pour toutes les couches sociales dans toutes les régions du pays. Limiter l'accès au logement pour certaines couches sociales à des régions du pays moins «surchauffées» serait une discrimination sociale et une ségrégation aussi inacceptable qu'inopportune. De même, réserver les logements dans les régions chaudes, à prix élevés, aux ménages plus fortunés, serait aussi néfaste. Un mélange équilibré de toutes les couches sociales dans toutes les régions du pays reste un impératif socio-économique important.

Or, introduire à cette fin des taux de rendement maximaux différents selon la région est une option qui est exclue. (Cf. argumentaire développé sous 2.3.)

#### 2.5. L'option d'ajuster la valeur de référence des loyers

Rappelons que selon l'article 3 de la loi sur le bail à usage d'habitation, le capital investi est **réévalué** au jour de la conclusion du bail (en fonction de l'évolution de l'indice du prix à la consommation) et **décoté** après 15 années après la construction, ensuite tous les deux ans, à raison de 2 % à chaque échéance, sauf si le propriétaire/bailleur a investi une somme identique dans ce logement.

<sup>32</sup> Cf. document parlementaire n° 5216<sup>6</sup>, page 2: «Dans ce contexte, l'ULC estime que le taux de rendement, maintenu à 5%, est très généreux, ce d'autant plus d'ailleurs que des calculs que notamment le comité économique et social a fait effectuer, il y a un certain nombre d'années, montrent qu'à moyen et à long terme, le taux de 5% offre un meilleur rendement que les investissements dans des produits standards du marché financier et du marché des titres en particulier (exclusion faite bien entendu des placements hautement spéculatifs qu'on a connus récemment).

Toutefois, malgré le rendement intéressant des investissements dans la pierre, la nette majorité des loyers demandés et réglés au Grand-Duché de Luxembourg sont supérieurs voire substantiellement supérieurs aux loyers dits légaux, c'est-à-dire tels [?] qu'ils devraient se présenter s'ils étaient calculés en application de la formule préconisée par la loi.

La réalité est donc qu'il existe des loyers „de marché“ et des loyers „légaux“, ces derniers étant l'exception.»

<sup>33</sup> Cf. point 1) du chapitre 1.2.2. «Les problèmes non résolus par la loi de 2006»

La réévaluation du capital investi en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation permet de considérer l'évolution des prix pendant la période comprise entre le moment de l'investissement et la date de début du bail. L'adaptation du capital investi, au maximum toutes les deux années, poursuit le même but. La décote biennale éventuelle de 2 % (pour la première fois 15 années après la construction) vise à maintenir un investissement continu de 1 % du capital investi par année pour maintenir la qualité du logement.

Tous ces mécanismes ont leurs raisons d'être. Néanmoins, ce qui fait défaut est un mécanisme qui considère également la flambée ainsi que la surchauffe des prix du logement. Or, cette surchauffe a influencé considérablement le niveau des prix et des loyers. **Voilà pourquoi il est proposé d'introduire un facteur supplémentaire – un facteur d'ajustement – qui permet d'éliminer la surchauffe dans les valeurs de référence des loyers.**

Ce facteur d'ajustement devra donc considérer la **différence entre l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et l'évolution du coût de la vie**, ce dernier étant mesuré par l'indice des prix à la consommation. Ce facteur d'ajustement dépend évidemment de **l'année d'investissement** et varie en fonction de **la région**. En effet, comme l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel varie fortement en fonction de la région du pays (surtout en fonction de la proximité d'une région à la capitale), il y a lieu de prendre en considération **l'évolution régionale** du prix de l'immobilier résidentiel.

Selon le tableau VI («*Comparaison de l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et du coût de la vie sur une longue période (1974-2016)*»), les prix de l'immobilier résidentiel commencent à dérapier fortement à partir de l'année 2000.

Ainsi, **entre 2000 et 2016, l'indice immobilier c'est multiplié par 2,77**, l'indice de construction par 1,44 et l'indice du coût de la vie par 1,35.

Or, même pendant les années précédentes, les prix de l'immobilier résidentiel ont évolués plus vite que le coût de la vie. Ainsi, **entre 1980 et 2016, l'indice immobilier c'est multiplié par 9,28**, l'indice de construction par 2,51 et l'indice du coût de la vie par 3,13.

Voilà pourquoi, il est proposé de **prendre l'année 1995 comme année référence** pour ajuster les prix de l'immobilier résidentiel, en éliminant ainsi une partie (en fait 2,77 de 9,28, c'est-à-dire à peu près un tiers) de la surchauffe des prix de l'immobilier. Cet ajustement du capital investi à sa valeur en 1995, se fait en le divisant par le coefficient régional de l'évolution du prix de l'immobilier entre l'année d'investissement et l'année de référence 1995.

Un tableau à mettre à jour annuellement par le STATEC, sur base de critères à préciser par règlement grand-ducal, renseignera sur le facteur d'ajustement **sous forme de coefficients reprenant – pour chaque année depuis 1995 et pour chaque région – l'évolution du prix immobilier résidentiel**. La détermination des régions à prendre en considération se fera par règlement grand-ducal et reflétera grosso modo les régions que le STATEC et l'Observatoire de l'habitat prennent en considération déjà à l'heure actuelle pour recenser l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel.

Actuellement déjà, les données concernant l'évolution de l'immobilier résidentiel sont mises à la disposition du STATEC par l'Administration des Contributions Directes, service des évaluations immobilières, qui, depuis 1974, enregistre tous les actes de mutation de biens immobiliers dans un fichier informatique.<sup>34</sup> Les données sont donc parfaitement disponibles pour établir un coefficient du prix immobilier résidentiel **pour chaque région** en question.

La proposition est donc d'ajuster le capital investi, tel que fixé en fonction de l'article 3 (2) de la loi, à l'aide d'un facteur d'ajustement, le coefficient de l'indice régional du prix de l'immobilier résidentiel, afin de neutraliser une partie due à la surchauffe, c'est-à-dire une partie de la portion dépassant l'évolution normale du coût de la vie, pour fixer ainsi **une valeur ajustée**, qui, après réévaluation et décote, tel que prévu par l'article 3 (3) de la législation en vigueur, constituera à l'avenir la **valeur de référence du loyer**.

34 Cf. Bulletin di STATEC 6-2004, page 213, les ventes de biens immobiliers 1992-2002



Pour être clair et précis: Le mécanisme proposé ne modifie pas le capital investi en soi. Celui-ci – bien qu’artificiellement augmenté par la pénurie de logements et la spéculation sur les prix du terrain – restera une référence sur le marché du logement. Il s’agira uniquement d’ajuster le capital investi, pour en déduire une valeur de référence du loyer, sans mettre en question le capital investi en tant que tel. Cette nouvelle disposition pour la détermination du loyer ne dispense pas le législateur de prendre d’autres mesures nécessaires pour ramener le capital investi à une juste valeur; mais cela n’est pas l’objet de la présente proposition de loi.

Dans un souci de transparence, la présente proposition de loi prévoit également d’inscrire – pour tout contrat conclu après la mise en vigueur de la présente loi – obligatoirement les montants du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, de même que la valeur de référence du loyer au jour de la conclusion du bail, dans le contrat de bail même.

En plus, pour les baux en cours, chaque locataire pourra demander au bailleur le montant du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et la valeur de référence qui en découle.

### **Conclusion:**

L’option zéro, qui consiste essentiellement à favoriser une augmentation de l’offre de logements et de renoncer à une adaptation de la loi sur la protection des locataires, ne répond pas à l’urgence d’une meilleure protection de ceux-ci.

L’option «*Mietpreisbremse*» selon le modèle allemand, qui existe déjà partiellement au Luxembourg, ne saura produire le résultat escompté et renverser la tendance, même en cas de renforcement des dispositions actuelles, tant que le locataire est «libre» d’accepter «volontairement» un loyer dépassant le maximum légal et que les prix d’acquisition et les loyers des logements continueront à flamber.

L’option de réduire le taux de rendement actuel de 5 % nécessiterait théoriquement différents taux en fonction de la région, ce qui conduirait aussi bien à une ségrégation sociale (inacceptable) qu’à une augmentation des inégalités entre régions. Ainsi, cette option est à éliminer.

L’option de **plafonner effectivement les loyers** annuels à 5 % du capital investi constitue un moyen important pour renforcer réellement la protection des locataires, moyen qui devrait être rendu obligatoire pour tout nouveau contrat de bail.

Ce plafonnement effectif est à combiner avec **l’introduction d’un facteur d’ajustement** permettant de neutraliser dans le capital investi, une partie due à la surchauffe, la partie dépassant considérablement l’évolution normale du coût de la vie, pour déterminer ainsi une nouvelle valeur de référence du loyer. À cette fin, le montant du capital investi, tel que fixé en fonction du paragraphe (2) de l’article 3, est à diviser par le coefficient de l’évolution du prix immobilier résidentiel, qui dépend de la région du pays et de l’année de l’investissement. Le tableau correspondant est à établir annuellement par le STATEC, sur base de critères précis à définir par règlement grand-ducal, et publié avant la fin de l’année par le ministre ayant le logement dans ses compétences.

\*

## **3. LES PRINCIPAUX POINTS DE LA PROPOSITION DE LOI**

### **1) Détermination d’une valeur de référence du loyer**

Le STATEC sera chargé d’établir annuellement un tableau des coefficients régionaux du prix de l’immobilier résidentiel. Ce coefficient permettra d’ajuster le capital investi. Ces coefficients d’ajustement reprennent, pour chaque région du pays, l’évolution des prix de l’immobilier résidentiel sur base de l’année 1995.

Les données reproduites dans le **graphique IV «Prix de vente moyen 2008-2017 logements anciens et neufs»** sont celles de l’Administration des Contributions Directes, service des évaluations immobilières, concernant la fixation des valeurs unitaires et des bases d’assiette de l’impôt foncier des propriétés bâties depuis 1942 et qui, depuis 1974, enregistre tous les actes de mutation de biens immobiliers dans un fichier informatique.

Les coefficients du prix de l'immobilier résidentiel depuis 1995 sont – d'après ces données – les suivants en moyenne nationale.

*Tableau 1 : Coefficients du prix de l'immobilier résidentiel depuis 1995*

<i>Année</i>	<i>Coefficient national (*)</i>
1995	100,00
1996	106,63
1997	110,45
1998	114,40
1999	121,75
2000	130,59
2001	148,85
2002	161,43
2003	179,36
2004	204,58
2005	227,53
2006	253,12
2007	277,52
2008	276,33
2009	261,18
2010	280,72
2011	297,44
2012	306,59
2013	316,84
2014	333,42
2015	341,46
2016	361,90

Or, de toute façon il ne s'agit pas – pour neutraliser une partie de la surchauffe – d'ajuster le capital investi à la moyenne nationale, mais aux coefficients établis pour chaque région.

Le tableau de coefficients pourrait avoir la forme suivante:

Tableau 2: Coefficients régionaux du prix de l'immobilier résidentiel

	Ensemble du pays *	Luxembourg-Ville *	Canton de Luxembourg-Campagne	Canton d'Esch-sur-Alzette	Zone CAPPELEN-MERSCH**	Zone EST**	Zone NORD**	...
1992	97,2	103,5	103,8	99,2	88,7	100,3	81,6	
1993	96,1	96,2	99,8	101,5	94,2	100,5	85,6	
1994	98,8	102,2	98,6	101,5	95,0	103,0	90,8	
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
1996	103,8	102,5	107,2	105,3	104,1	113,5	99,5	
1997	108,3	108,7	110,8	108,1	105,0	112,0	107,0	
1998	112,1	110,6	113,1	112,4	114,7	121,8	114,3	
1999	118,7	116,6	121,9	120,5	116,4	126,6	117,9	
2000	127,3	128,0	130,0	130,5	127,6	139,3	117,0	
2001	139,5	135,2	148,9	141,1	137,5	153,1	141,4	
2002	155,2	155,9	155,3	158,8	159,3	172,5	159,8	
2003	172,4	173,2	172,5	176,5	177,0	191,7	177,5	
2004	196,6	197,6	196,8	201,3	201,9	218,6	202,5	
2005	218,7	219,8	218,8	223,9	224,6	243,1	225,2	
2006	243,3	244,5	243,4	249,0	249,8	270,5	250,5	
2007	266,7	268,0	266,9	273,0	273,9	296,6	274,7	
2008	276,7	286,0	284,2	279,1	282,5	307,6	285,7	
2009	273,9	293,6	272,5	277,9	266,6	296,3	288,8	
2010	287,8	309,5	295,8	284,8	282,1	310,3	303,7	
2011	300,9	317,4	314,8	295,1	298,5	318,2	316,0	
2012	312,9	338,6	334,8	302,2	315,5	338,0	314,4	
2013	329,3	366,1	350,6	317,6	320,2	348,0	327,0	
2014	339,5	384,2	377,1	326,2	334,1	358,1	334,3	
2015	354,2	400,2	382,8	339,6	357,7	384,4	346,2	
2016	381,4	443,4	414,7	353,1	365,2	393,5	368,7	

Source: Observatoire de l'Habitat, non encore publié

(\*) Les coefficients pour l'ensemble du pays (moyenne nationale) sont repris ici uniquement à titre d'information ; la même remarque est valable pour Luxembourg-Ville, où il sera nécessaire de pousser plus loin la différenciation en prenant en considération les différents quartiers de la Ville.

(\*\*) La zone Capellen-Mersch réunit les cantons de Capellen et de Mersch. La zone Est correspond aux cantons d'Echternach, de Grevenmacher et de Remich. Enfin, la zone Nord regroupe les cantons de Clervaux, Diekirch, Redange, Vianden et Wiltz.

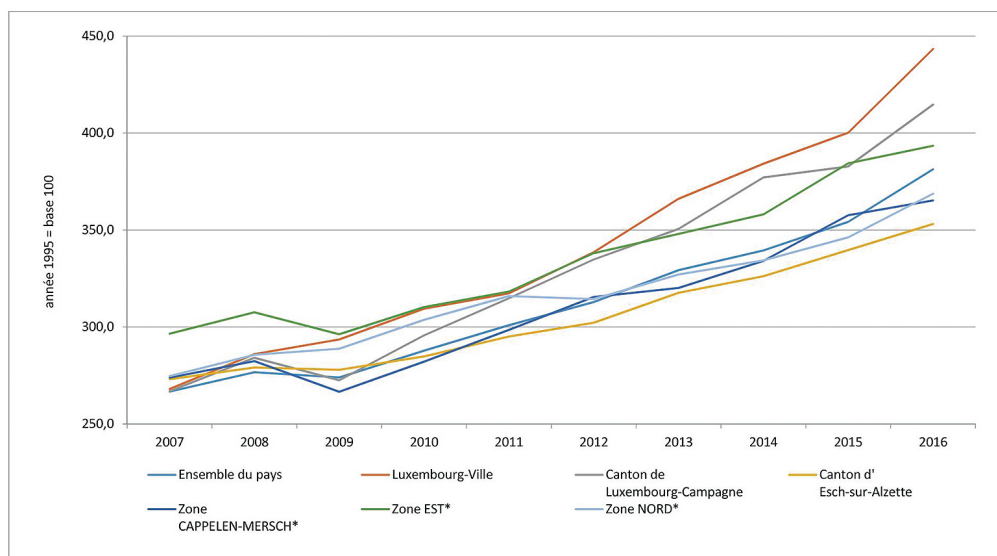
Ce tableau, établi par l'Observatoire de l'Habitat, basé sur différentes sources de données<sup>35</sup>, montre que la moyenne nationale (ensemble du pays), établi à titre d'information et de comparaison, ne montre pas exactement les mêmes résultats qu'au tableau 1 (coefficient 381,4 pour le tableau

35 Les sources de données utilisées par l'Observatoire de l'Habitat pour la construction de ce tableau sont les suivantes:

- Période 1992-2002: Administration de l'Enregistrement et des Domaines / Documentation mise à la disposition du STATEC par l'Administration des Contributions Directes, construit à partir des statistiques issues du Bulletin du STATEC 6-2004;
- Période 2002-2007: Banque des Règlements Internationaux (BRI);
- Période 2007-2016: Ministère du Logement / Observatoire de l'Habitat, en collaboration avec l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Construit à partir des statistiques issues des actes notariés (fichier de la Publicité Foncière)

Par contre, ce tableau montre parfaitement les **variations régionales**, illustrées par le graphique suivant (pour les régions reprises dans le tableau, non complet – cf. remarques ci-dessus)

*Graphique VII: Coefficients régionaux du prix de l'immobilier résidentiel (extrait 2007-2016)*



Source : Observatoire de l'Habitat, non encore publié

(\*\*) La zone Capellen-Mersch réunit les cantons de Capellen et de Mersch. La zone Est correspond aux cantons d'Echternach, de Grevenmacher et de Remich. Enfin, la zone Nord regroupe les cantons de Clervaux, Diekirch, Redange, Vianden et Wiltz.

Le tableau à publier selon la proposition de loi chaque année par le STATEC, pour établir les coefficients régionaux du prix de l'immobilier résidentiel pourrait prendre la forme du tableau 2 (complété pour toutes les régions prévues). Le règlement grand-ducal prévu à cet effet devra déterminer la source exacte des données à prendre en considération.

Ce tableau renseignera pour chaque année, à partir de l'année de référence 1995, sur le facteur d'ajustement applicable pour ramener le capital investi à l'année de référence. Ensuite, ce capital ajusté sera réévalué, en le multipliant par le facteur reprenant l'évolution du coût de la vie entre l'année de référence 1995 et l'année de la conclusion du bail (1<sup>er</sup> alinéa du paragraphe (2) de l'article 3 de la loi actuelle). Ensuite est appliqué la décote (2<sup>e</sup> alinéa du paragraphe (2) de l'article 3 de la loi actuelle) pour déterminer ainsi la nouvelle valeur de référence du loyer. Conformément à leurs attributions actuelles, les commissions (communales) des loyers seront également compétentes pour la vérification, voire la détermination de la valeur de référence du loyer selon le mécanisme énoncé ci-dessus.

A titre d'information, nous reproduisons ci-dessous également tableau des coefficients de **réévaluation** applicable selon l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe (2) de l'article 3 de la loi actuelle, à savoir celui prévu par l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (dernier tableau publié). Ce tableau sert donc à l'adaptation du capital investi à l'évolution du coût de la vie. Cette adaptation (appelée «réévaluation») restera en vigueur avec la proposition de loi, mais sera précédée par l'ajustement, dont question ci-avant.

<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>
1918 et antérieures	169,98	1941	14,27	1965	5,67	1989	1,75
		1942	14,27	1966	5,53	1990	1,69
1919	77,27	1943	14,27	1967	5,40	1991	1,63
1920	41,36	1944	14,27	1968	5,24	1992	1,59
1921	42,32	1945	11,37	1969	5,12	1993	1,53
1922	45,42	1946	9,03	1970	4,89	1994	1,50
1923	38,39	1947	8,69	1971	4,67	1995	1,47
1924	34,19	1948	8,13	1972	4,44	1996	1,45
1925	32,67	1949	7,72	1973	4,19	1997	1,43
1926	27,57	1950	7,44	1974	3,82	1998	1,42
1927	21,85	1951	6,89	1975	3,45	1999	1,40
1928	20,95	1952	6,78	1976	3,15	2000	1,36
1929	19,51	1953	6,79	1977	2,95	2001	1,32
1930	19,16	1954	6,73	1978	2,86	2002	1,30
1931	21,37	1955	6,73	1979	2,73	2003	1,27
1932	24,61	1956	6,69	1980	2,57	2004	1,25
1933	24,75	1957	6,40	1981	2,38	2005	1,22
1934	25,71	1958	6,36	1982	2,18	2006	1,18
1935	26,19	1959	6,33	1983	2,00	2007	1,16
1936	26,06	1960	6,32	1984	1,90	2008	1,12
1937	24,68	1961	6,27	1985	1,84	2009	1,12
1938	23,99	1962	6,22	1986	1,83	2010	1,09
1939	24,06	1963	6,04	1987	1,84	2011	1,06
1940	22,13	1964	5,86	1988	1,81	2012	1,03
						2013	1,01
						2014	1,01
						2015	1,00
						2016 et postérieures	1,00

Donnons quelques exemples du mécanisme d'adaptation du capital investi selon la loi actuellement en vigueur et selon la proposition de loi.

*Exemple 1 – Maison Esch-Azette:*

Une maison construite en 1995 pour 300.000.- € donne droit (pour un contrat conclu en 2017) à un loyer maximal 1.838.- € par mois.

[Capital investi = 300.000.- ; réévalué x 1,47 = 441.000.- ; 5 % = 22.050.-/an = 1.838.-/mois]

La même maison vendue en 2016 pour un prix de 1.060.000.- € (ce qui correspond à l'évolution du prix immobilier résidentiel pour le canton d'Esch-sur-Alzette) donne droit en 2017, sans qu'il y ait investissement, à un loyer maximal de 4.417.- €

[Capital investi = 1.060.000.- ; réévalué x1 = 1.060.000.- ; 5 % = 53.000.-/an = 4.417.-/mois]

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cette maison Esch-sur-Alzette vendue en 2016 au prix de 1.060.000.- €, serait, après ajustement, en 2017 toujours de 1.839.-€

[Capital investi = 1.060.000.- ; ajusté (base 1995)  $1.060.000 : 3,531 = 300.138.-$  ; réévalué x 1,47 = 441.291.- ; 5 % = 22.065.-/an = 1.839.-/mois]

*Exemple 1 – Maison Luxembourg-Ville:*

La même maison construite en 1995 à Luxembourg-Ville (\*) pour 300.000.- € donne également droit (pour un contrat conclu en 2017) à un loyer maximal 1.838.- € par mois.

[Capital investi = 300.000.- ; réévalué x 1,47 = 441.000.- ; 5 % = 22.050.-/an = 1.838.-/mois]

La même maison vendue en 2016 pour un prix de 1.334.000.- € (ce qui correspond à l'évolution du prix immobilier résidentiel pour la Ville de Luxembourg) donne droit en 2017, sans qu'il y ait investissement, à un loyer maximal de 5.558.- €

[Capital investi = 1.334.000.- ; réévalué x 1 = 1.334.000.- ; 5 % = 66.700.-/an = 5.558.-/mois]

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cette maison en Ville (\*) vendue en 2016 au prix de 1.334.000.- €, serait, après ajustement, en 2017 toujours de 1.843.-€

[Capital investi = 1.334.000.- ; ajusté (base 1995) 1.334.000 : 4,434 = 300.857.- ; réévalué x 1,47 = 442.260.- ; 5 % = 22.113.-/an = 1.843.-/mois]

(\*) Nous prenons Luxembourg-Ville uniquement à titre d'exemple ; par contre, il est proposé de considérer chaque quartier de la Ville à part. La même remarque s'applique également aux exemples 2 et 3.

*Exemple 2 – appartement Esch-Azette:*

Un appartement acheté à Esch-sur-Alzette en 2000 pour 500.000.- € donne droit en 2017 à un loyer maximal de 2.833.- €

[Capital Investi = 500.000.- ; réévalué x 1,36 = 680.000.- ; 5 % = 34.000.-/an = 2.833.-/mois]

Selon la proposition de loi, ce même appartement acheté en 2000 donne droit en 2017 à un loyer maximal de 2.170.-

[Capital Investi = 500.000.- ; ajusté (base 1995) 500.000 : 1,305 = 383.142.- réévalué x 1,36 = 521.073.- ; 5 % = 26.054.-/an = 2.171.-/mois]

Le même appartement, vendu en 2016 pour 1.255.000.- € (ce qui correspond à l'évolution du prix immobilier résidentiel à Esch-sur-Alzette), donne droit en 2017 à un loyer maximal de 5.229.- €.

[Capital Investi = 1.255.000.- ; réévalué x 1 = 1.255.000.- ; 5 % = 62.750.-/an = 5.229.-/mois]

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cet appartement vendu en 2016 au prix de 1.255.000.- € donne droit en 2017 à un loyer de 2.177.- €

[Capital Investi = 1.255.000.- ; ajusté (base 1995) 1.255.000 : 3,531 = 355.423.- réévalué x 1,47 = 522.472.- ; 5 % = 26.124.-/an = 2.177.-/mois]

*Exemple 2 – appartement Luxembourg-Ville:*

Un appartement acheté à Luxembourg-Ville en 2000 pour 500.000.- € donne droit en 2017 à un loyer maximal de 2.833.- €

[Capital Investi = 500.000.- ; réévalué x 1,36 = 680.000.- ; 5 % = 34.000.-/an = 2.833.-/mois]

Selon la proposition de loi, ce même appartement acheté en 2000 donne droit en 2017 à un loyer maximal de 2.214.-

[Capital Investi = 500.000.- ; ajusté (base 1995) 500.000 : 1,280 = 390.625.- réévalué x 1,36 = 531.250.- ; 5 % = 26.563.-/an = 2.214.-/mois]

Le même appartement, vendu en 2016 pour 1.610.000.- € (ce qui correspond à l'évolution du prix immobilier résidentiel à Luxembourg-Ville), donne droit en 2017 à un loyer maximal de 6.708.- €.

[Capital Investi = 1.610.000.- ; réévalué x 1 = 1.610.000.- ; 5 % = 80.500.-/an = 6.708.-/mois]

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cet appartement vendu en 2016 au prix de 1.610.000.- € donne droit en 2017 à un loyer de 2.224.- €

[Capital Investi = 1.610.000.- ; ajusté (base 1995) 1.610.000 : 4,434 = 363.103.- réévalué x 1,47 = 533.762.- ; 5 % = 26.688.-/an = 2.224.-/mois]

*Exemple 3 – Maison Luxembourg-Ville :*

Une maison achetée en 2010 pour 1.000.000.- € donne théoriquement droit en 2017 à un loyer maximal de 4.542.- € par mois.

[Capital Investi = 500.000.- ; réévalué x 1,09 = 1.090.000.- ; 5 % = 54.500.-/an = 4.542.-/mois]

Selon la proposition de loi, cette même maison située à Luxembourg-Ville donne droit en 2017 à un loyer maximal de 1.467.- €

[Capital Investi = 500.000.- ; ajusté (base 1995) 500.000 : 3,095 = 323.102.- réévalué x 1,47 = 474.960.- ; 5 % = 23.748.-/an = 1.979.-/mois]

*Tableau synoptique des exemples:*

Logement	Capital investi		Loyer 2017 selon loi actuelle	Loyer 2017 selon proposition loi
	Année	Montant (€)		
Ex. 1 – Maison Esch-sur-Alzette 1995	1995:	300.000.- €	1.838.- €	1.838.- €
	2016:	1.060.000.- €	4.417.- €	1.839.- €
Ex. 1 – Maison Lux-Ville 1995	1995:	300.000.- €	1.838.- €	1.838.- €
	2016:	1.334.000.- €	5.558.- €	1.843.- €
Ex. 2 – Appartement Esch-A. 2000	2000:	500.000.- €	2.833.- €	2.170.- €
	2016:	1.255.000.- €	5.229.- €	2.177.- €
Ex. 2 – Appartement Lux-Ville 2000	2000:	500.000.- €	2.833.- €	2.214.- €
	2016:	1.610.000.- €	6.708.- €	2.224.- €
Ex. 3 – Maison Lux-Ville 2010	2010:	1.000.000.- €	4.542.-€	1.979.- €

*L'exemple 1* démontre clairement qu'une maison construite en 1995, donne droit à un loyer adapté. Au cas où cette maison est vendue en 2016, elle donne droit à un loyer qui, selon la région, est 2 à 3 fois plus élevé. La proposition de loi ramène ce loyer, en cas de vente de la maison, à un loyer normal.

*L'exemple 2* démontre le même mécanisme pour un appartement acheté en 2000. Cet appartement donne droit à un loyer appréciable. La proposition de loi réduit légèrement ce loyer. Or, en cas de vente de cet appartement en 2016, le loyer maximal serait double, voir plus de doublé selon la région. La proposition de loi permet de réduire ce loyer à ce qui est adapté.

On pourrait présenter les exemples 1 et 2 également de la façon suivante: **Deux maisons, qui se trouvent côté à côté, construites en 1995 pour le même capital investi, donne droit à un loyer normal si la maison n'a pas été vendue, tandis que le loyer – selon la loi actuellement en vigueur – se double ou triple, au cas où cette maison à été vendue en 2016! La proposition de loi sous rubrique redresse parfaitement cette situation.**

*L'exemple 3* est une maison construite en 2010, pour laquelle le loyer maximal selon la loi actuelle serait astronomique; la proposition de loi le réduit à une dimension normale.

## **2) Inscription obligatoire du capital investi et de la valeur de référence du loyer dans tout nouveau contrat de bail**

Avant la conclusion du premier contrat bail après l'entrée en vigueur de la présente loi, de même que sur demande d'un locataire actuel, le propriétaire-bailleur doit établir ou faire établir, **soit par un expert assermenté en bâtiment, soit par un service public d'évaluation des valeurs de références du loyer à créer auprès du ministère du logement**, le capital investi conformément aux dispositions de l'article 3 (2) de la loi. **Le capital investi** ainsi établi par l'expert assermenté ou le service public du ministère du logement servira de base pour **le premier contrat à conclure après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi**. Cette procédure ne doit pas être répétée pour chaque nouveau contrat, sauf en cas d'investissement ayant une **incidence sur le capital investi**.

Au cas où le bailleur ne dispose pas des pièces justificatives pour l'établissement du capital investi, l'expert assermenté respectivement le nouveau service public d'évaluation des valeurs de références du loyer auprès du ministère du logement, procédera à l'établissement du capital investi. Ce capital investi sera **ajusté** selon le nouveau mécanisme proposée, sera **réévalué et décoté** selon le mécanisme



déjà prévu au paragraphe (2) de l'article 3 de la législation en vigueur actuellement, de même que **la valeur de référence du loyer** qui en résulte.

Les opérations d'ajustement, de réévaluation et, le cas échéant, de décote, sont des opérations purement arithmétiques et peuvent être effectuées soit par le bailleur ou son représentant, soit par l'expert ou par le service public d'évaluation des valeurs de références du loyer du ministère.

Pour les travaux de détermination et d'évaluation de ce nouveau service public d'évaluation des valeurs de références du loyer du ministère une indemnité sera due, dont le montant évolue en fonction du volume de travail à investir dans chaque dossier.

En fait, il s'agira de faire établir pour chaque logement **une fois pour toute** et selon les règles de la loi (alinéa (2) de l'article 3 de la loi), le **capital investi** dans ce logement, qui servira, même pour les contrats de bail postérieurs, de base pour les opérations d'ajustement, de réévaluation et de décote, pour déterminer ainsi avec certitude la valeur de référence du loyer. Ainsi, la détermination du capital investi ne doit se faire qu'une seule fois (comme pour l'«Energiepass»), sauf s'il y a un nouveau investissement ayant une incidence sur le capital investi.

Contre la décision de l'expert ou bien celle du service public d'évaluation des valeurs de références du loyer auprès du ministère, un recours est possible, soit auprès de la commission communale des loyers existante, soit auprès de la nouvelle commission nationale des loyers (cf. point 5).

De même, la présente proposition de loi prévoit également **d'inscrire** – pour tout contrat conclu après la mise en vigueur de la présente loi – **obligatoirement les montants du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, de même que la valeur de référence du loyer au jour de la conclusion du bail, dans le contrat de bail même.**

En plus, pour les baux en cours, chaque locataire pourra demander au bailleur le montant du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et la valeur de référence qui en découle. Ces données sont à communiquer endéans un mois par le bailleur au locataire.

Il est proposé également qu'une copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la présente loi soit envoyée à la commission nationale des loyers, afin de permettre un suivi plus précis de l'évolution des loyers. A cette fin, les données recueillies par la commission nationale des loyers pourront être consultées, après avoir été rendues anonymes, par l'Observatoire de l'Habitat, le STATEC ou tout autre centre de recherche ou de statistiques, évidemment dans le respect de la législation concernant la protection des données personnelles.

### **3) Interdiction de dépasser le rendement maximal de 5 % de la valeur de référence pour tout nouveau bail**

Le paragraphe (1) de l'article 3 dispose que *«la location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5 % du capital investi dans le logement.»* Dans cette disposition, la notion de «capital investi» sera remplacée par celle de «valeur de référence» et l'application de cette disposition deviendra obligatoire pour tout bail conclu après l'entrée en vigueur de la réforme.

Pour les baux en cours, chaque locataire pourra demander au bailleur le montant du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et la valeur de référence du loyer qui en découle (cf. point 2). Il est loisible au locataire d'un bail en cours de continuer à accepter le loyer convenu ou bien de convenir d'un autre loyer avec le bailleur. En cas de résiliation du bail existant par une des parties, le nouveau bail ne pourra dépasser le taux de 5 % de la valeur de référence du loyer. Cette façon de procéder procurera à chacune des parties les informations et moyens nécessaires pour convenir librement d'un loyer acceptable de part et d'autre.

Cette disposition devrait rester en vigueur tant que persistera la crise du logement. A cette fin une définition de la crise du logement, telle que prévue au point 3) du chapitre 1.1. «La situation actuelle du logement », est à inscrire dans la loi.

### **4) Redéfinition de la notion de «logement de luxe»**

Selon la définition actuelle, inscrite dans l'article 6, un logement de luxe est un logement *«avec confort moderne, non- standard,*

*– dont le loyer mensuel est supérieur à 269 €, valeur au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 (2.137,31 € indice actuel de 7,9454);*



- *ou dont le capital investi dans la construction par m<sup>2</sup> est supérieur à 618 €, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970 (soit 4.715 € indice actuel de 7,7982) pour un logement faisant partie d'une copropriété, ou bien supérieur à 450 € (soit 3.434 € indice actuel) pour des maisons unifamiliales.»*

Les montants fixes inscrits dans cet article sont remplacés par les montants relatifs ci-après:

- «269 €» est à remplacer par «200 % du loyer moyen de la région»;
- «618 €» est à remplacer par «200 % de la valeur de référence moyen d'un logement faisant partie d'une copropriété de la région»;
- «450 €» est à remplacer par «200 % de la valeur de référence moyen d'une maison unifamiliale de la région».

Le loyer moyen de la région, de même que la valeur de référence moyen d'un logement faisant partie respectivement d'une copropriété et d'une maison unifamiliale, sont déterminés par le STATEC, sur base de critères à fixer par règlement grand-ducal.

### **5) Création d'une commission nationale des loyers**

Une commission nationale des loyers est créée. Tout comme la commission communale des loyers, la commission nationale des loyers peut être saisie pour déterminer le du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et de la valeur de référence du loyer. Dans le cas où la détermination du capital investi par la commission communale des loyers reste contestée, la commission nationale des loyers procède à une nouvelle détermination, ceci dans un souci d'harmonisation des décisions et afin d'éviter que le Juge paix doive statuer de suite sur ces litiges.

La commission nationale sera composée d'un président, qui sera un juriste au ministère du logement et de 9 assesseurs, dont 4 membres représentant les locataires, 4 membres représentant les propriétaires et investisseurs et d'un représentant de l'Etat. La commission nationale sera dotée des moyens, y compris experts, nécessaires à accomplir ces missions dans des délais convenables.

Tout comme en ce qui concerne la commission communale des loyers, un recours devant le juge de paix est ouvert contre les décisions de la commission nationale.

La commission nationale des loyers centralisera les contrats de baux, contrôlera l'application correcte de la loi et mettra les données statistiques, anonymisées, à disposition de l'Observatoire de l'Habitat, du STATEC et autres centres de recherche et de statistique, afin d'améliorer le monitoring du marché de la location.

La commission nationale des loyers sera également en charge du contrôle de la salubrité et de la qualité du logement, en fonction de critères à préciser par règlement grand-ducal.

De même, la commission nationale des loyers aura une mission d'information des locataires et d'assistance juridique et d'expertise aux commissions communales des loyers, de même que pour les officiers sociaux, qui, souvent manquent d'expertise en la matière.

Ainsi, les commissions communales des loyers pourraient figurer, en ce qui concerne l'information et des locataires, comme antennes de la commission nationale des loyers, qui pourra déployer son matériel d'information et son expertise aussi bien directement, qui via les commission communales des loyers.

### **6) Autres modifications proposées**

La présente proposition de loi ne prévoit pas d'autres mesures ni concernant le logement en général ni concernant le logement locatif.

\*

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

### PROPOSITION 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

**Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifié comme suit:

1° Au paragraphe 1<sup>er</sup>, les termes « du capital investi dans le logement » sont remplacés par les termes « de la valeur de référence du loyer »;

2° Au paragraphe 2, la phrase introductive prend la teneur suivante: «Le capital investi est celui engagé.»;

3° Le paragraphe 3 est modifié comme suit:

a) L'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé comme suit:

«Le capital investi est ajusté à l'année de référence 1995. A cette fin le capital investi est divisé par le coefficient de l'indice de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel applicable au jour de l'achèvement de la construction respectivement des travaux d'amélioration. Les modalités de détermination et de publication du coefficient de l'indice de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel sont déterminées pour chaque région par règlement grand-ducal. Pour le capital investi avant l'année de référence, il n'y a pas d'ajustement. Le capital résultant de l'ajustement, respectivement le capital investi avant l'année de référence, est réévalué au jour de la conclusion du bail ou au jour de l'adaptation du loyer par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, pour déterminer ainsi, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, la valeur de référence du loyer.»;

b) L'alinéa 2, deuxième phrase, prend la teneur suivante:

«Ces frais sont également ajustés à l'année de référence 1995 et réévalués selon les modalités prévues par l'alinéa 1<sup>er</sup>.»;

4° Le paragraphe 4 est remplacé comme suit:

«(4) Avant de conclure un premier nouveau contrat de bail après l'entrée en vigueur de la présente loi ou bien dès que l'existence d'un contrat de bail oral aura été constatée, de même qu'après chaque investissement ayant une incidence sur le capital investi, le bailleur chargera soit un expert assermenté en bâtiment, soit le service d'évaluation des valeurs de référence des loyers à créer par le Gouvernement auprès du ministère du logement, qui procédera à l'évaluation du capital investi qui servira de base pour être ajusté à l'année de référence 1995, réévalué et décoté, et pour déterminer ainsi la valeur de référence du loyer. A cette fin le bailleur soumet à l'expert toute pièce justificative, dont il dispose ou qu'il peut se procurer. Pour les services prestés, le service d'évaluation des valeurs de référence des loyers auprès du ministère du logement une redevance, à fixer par règlement grand-ducal, est due.

Toutefois, en cas d'aliénation à titre onéreux, le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique translatif de propriété, et les frais de l'acte, sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, qu'il y a lieu d'ajuster à l'année de référence 1995 et de réévaluer conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>.

Dans le cas où la prédite évaluation ou la présomption prévue à l'alinéa 2 est contestée par la partie qui aura prouvé qu'elle ne saurait manifestement correspondre à la valeur marchande comparable, sans pour autant que cette partie ne puisse établir le véritable capital investi, la commission communale des loyers, ou bien la commission nationale des loyers prévue à l'article 7bis, saisie conformément à l'article 8, détermine le capital investi compte tenu de la valeur du terrain, du volume de l'immeuble loué, de la surface louée, de la qualité de l'équipement, de l'état d'entretien ou de réparation du logement, et de la finition du logement. Dans le cas où la détermination du capital investi par la commission communale des loyers reste contestée, la commission nationale des loyers procède à une nouvelle détermination, conformément à ce qui précède.»;

5° A la suite du paragraphe 5, est inséré un nouveau paragraphe 6 de la teneur suivante:

«(6) Tout contrat de bail conclu après l'entrée en vigueur de la présente loi doit indiquer le montant du capital investi, celui ajusté à l'année de référence 1995, le montant réévalué et celui décoté,

de même que la valeur de référence du loyer. Une copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la présente loi, est transmise endéans un mois suivant la conclusion par le bailleur ou son représentant à la commission nationale des loyers prévue à l'article 7bis, qui enregistre la localisation du logement, le type de logement, les nom, prénom et adresse du propriétaire, les nom et prénom du locataire, le capital investi, celui ajusté à l'année de référence 1995, le montant réévalué et décoté, la valeur de référence du loyer et le montant du loyer convenu dans une banque de données, soumise aux dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, telle qu'elle a été modifiée. Les mêmes données sont à transmettre aux mêmes fins par le bailleur sous forme écrite à la commission nationale des loyers, dès que l'existence d'un contrat de bail oral aura été constatée.

La banque des données enregistrées par la commission nationale des loyers peut être consultée pour des besoins statistiques et de recherche. Les modalités de consultation sont fixées par règlement grand-ducal.

L'omission du bailleur d'inscrire les données requises selon l'alinéa précédent dans le contrat de bail, de même que l'omission ou le refus de les transmettre à la commission nationale des loyers dans le délai prescrit ainsi que le fait de fournir intentionnellement des renseignements inexacts ou incomplets est passible d'une amende de 251 euros à 45.000 euros. En cas de récidive dans le délai de cinq ans après une condamnation du chef d'une de ces infractions, les amendes pourront être portées au double. Le paiement de l'amende ne dispense pas de la fourniture de l'information demandée.

Chaque locataire d'un bail en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente loi peut demander par lettre recommandée au bailleur des renseignements sur le capital investi, ajusté le cas échéant à l'année 1995, réévalué et décoté et la valeur de référence du loyer. Le bailleur transmettra les informations demandées endéans un délai d'un mois suivant la date d'expédition de la demande. A défaut de réponse dans le délai imparti, et nonobstant du recours prévu au paragraphe 5, le locataire pourra s'adresser à la commission communale des loyers, ou bien à la commission nationale des loyers prévue à l'article 7bis, qui, saisie conformément à l'article 8, détermine le capital investi compte tenu de la valeur du terrain, du volume de l'immeuble loué, de la surface louée, de la qualité de l'équipement, de l'état d'entretien ou de réparation du logement, et de la finition du logement.»

**Art. 2. Un nouvel article 3bis** ayant la teneur suivante, est inséré dans la loi:

«**Art. 3bis.** Pour tout contrat de bail conclu après l'entrée en vigueur de la présente loi, et aussi longtemps que persiste une crise du logement, le prix du bail ne peut être supérieur au revenu annuel inscrit au à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>. Les montants perçus de trop en vertu de cette disposition depuis la prise d'effet du contrat, sont à rembourser au locataire, augmentés des intérêts légaux.

Est considéré comme crise du logement la situation, dans laquelle cinq pourcent des ménages, qui sont locataires du marché privé, sont obligés, soit de dépenser plus d'un tiers des revenus pour se loger, soit d'habiter dans un logement surpeuplé ou ne répondant pas aux critères de qualité d'un logement standard. Les modalités de détermination d'une crise de logement, les critères du surpeuplement et les critères de qualité d'un logement standard sont fixés par règlement grand-ducal.»

**Art. 3.** L'article 6 de la même loi est modifié comme suit:

1° A la lettre a), les termes « 269 euros, valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 » sont remplacés par les termes «200 % du loyer moyen mensuel de la région»;

2° La lettre b) est remplacée comme suit:

«dont le capital investi, fixé conformément à l'article 3, paragraphes (2), (3) et (5):

- par m<sup>2</sup> de surface utile, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation sur la publicité foncière en matière de copropriété, d'un logement faisant partie d'une copropriété est supérieur à 200 % de la valeur de référence moyen d'un logement faisant partie d'une copropriété de la région; ou
- par m<sup>2</sup> de surface utile d'habitation, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation concernant l'aide au logement, des maisons unifamiliales est supérieur à 200 % de la valeur de référence moyen d'une maison unifamiliale;

à condition que le contrat de bail stipule clairement qu'il s'agit d'un des logements visés au présent article et qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 6.»;

3° Est inséré un nouvel alinéa de la teneur suivante:

«Le loyer moyen mensuel, la valeur de référence moyen d'un logement faisant partie d'une copropriété et la valeur de référence moyenne d'une maison unifamiliale, déterminée pour chaque région sur base de l'article 3, paragraphe (2), sont fixés selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.»

**Art. 4.** Aux articles 7 et suivants les termes «commission de loyers» sont remplacés par «commission communale de loyers», ceux de «commissions de loyers» par «commissions communales de loyers» et ceux de «commission» par «commission communale».

**Art. 5.** Un nouvel article *7bis*, ayant la teneur suivante, est inséré suite de l'article 7:

«**Art. 7bis.** (1) Une commission nationale des loyers est instituée.

(2) Les missions de la commission des loyers nationale, dénommée ci-après « commission nationale », sont définies par les dispositions de la présente loi.

En dehors des missions définies dans les articles 3 et 6 ci-devant, la commission nationale est en charge du contrôle de la salubrité et de la qualité du logement, dont les critères sont à fixer par règlement grand-ducal.

Au cas où la commission nationale constate qu'un contrat de bail qui lui a été transmis en copie en vertu du paragraphe (6) de l'article 3 ne répond pas aux prescriptions de la présente loi, elle s'adresse par lettre recommandée au bailleur afin de faire redresser les modalités contractuelles concernées. En cas de non-adaptation du contrat dans un délai d'un mois après expédition de la lettre, le bailleur et le locataire seront convoqués par la commission nationale conformément aux dispositions du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 8.

La commission nationale a une mission d'information des locataires et des bailleurs et une mission d'assistance juridique et de mise à disposition d'expertise en matière de logement aux commissions communales des loyers et aux officiers sociaux, prévus par la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, telle qu'elle a été modifiée.

Les commissions communales des loyers assisteront la commission nationale dans sa mission d'information des locataires et des bailleurs.

(3) La commission nationale se compose d'un président et de neuf assesseurs, dont quatre membres représentant les locataires, quatre membres représentant les propriétaires et les investisseurs et un membre représentant l'État. La commission nationale est assistée par un secrétaire, qui est fonctionnaire de l'État. Il y a autant de membres suppléants que de membres effectifs. Le président est un juriste à désigner pour une durée de cinq ans par le ministre ayant le logement dans ces attributions parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure qu'il a sous son ordre. Les membres effectifs et suppléants sont également nommés pour une durée de cinq ans par le ministre ayant le logement dans ses attributions. Tous les mandats sont renouvelables. Les modalités de nomination et les montants des indemnités revenant aux membres de la commission nationale sont fixés par règlement grand-ducal.

(4) L'Etat met à la disposition de la commission nationale des bureaux, un secrétariat et les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions dans des délais convenables. La commission peut avoir recours à des experts, selon les besoins.»

**Art. 6.** L'article 8 est modifié comme suit:

1° A l'alinéa 1<sup>er</sup>, le terme «commission» est remplacé par le terme «commission communale» et après les termes à la commission compétente » est ajoutée la phrase suivante: «Alternativement le réclameur pourra s'adresser directement à la commission nationale des loyers.»

2° L'alinéa 3 est remplacé comme suit:

«Les parties seront convoquées par la commission communale respectivement la commission nationale par lettre recommandée avec accusé de réception qui contiendra outre les jour, heure et lieu pour se présenter devant la commission une copie de la requête introductive de la partie requérante. La convocation sera faite au moins à huitaine. Si une partie n'est pas touchée personnellement, la commission respective reconvoquera les parties à quinzaine, le tout sous peine de nullité. La deuxième convocation est valablement faite à domicile.»

**Art. 7.** L'article 10 est modifié comme suit:

1° L'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé comme suit:

«Contre la détermination du capital investi, ajusté le cas échéant à l'année de référence 1995, réévalué et décoté, et la valeur de référence du loyer par la commission communale ou la commission nationale, il est ouvert une action devant le juge de paix du lieu de la situation du logement. Cette action devra être formée, à peine de déchéance, dans le mois de la notification du procès-verbal de la commission communale ou nationale. Elle sera introduite, instruite et jugée conformément à la procédure prévue aux articles 19 à 25. La copie du procès-verbal de la commission communale ou nationale sera jointe à la requête.»

2° A l'alinéa 2, les termes «communale ou nationale» sont insérés à la suite du terme «commission».

**Art. 8.** L'article 11, alinéa 1<sup>er</sup> est modifié comme suit:

«La détermination du loyer par la commission communale des loyers, la commission nationale des loyers ou par le juge ne peut produire ses effets qu'à partir du premier terme venant à échoir après la date à laquelle soit la commission nationale des loyers, soit le collège des bourgmestre et échevins compétent ou la commission nationale a été saisi de la requête conformément à l'article 8.»

**Art. 9.** Au plus tard trois années après l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement présentera à la Chambre des Députés un bilan de la situation des locataires et l'évolution des loyers, de même que, le cas échéant, des mesures pour adapter la protection des locataires.

\*

## COMMENTAIRES DES ARTICLES

*Ad article 1<sup>er</sup>:*

1°)

Le paragraphe (1) de l'article 3 de la loi actuelle, prévoit que le capital investi, le cas échéant réévalué et décoté, sert de référence pour la détermination d'un revenu annuel maximal, que le loyer peut rapporter au bailleur. Vu le dérapage des prix d'investissement, qui dépassent de loin l'évolution du coût de la vie, et, par conséquent, la capacité pécuniaire de beaucoup de locataires, cette référence est remplacée par une nouvelle notion, qui est la valeur de référence du loyer. Cette valeur de référence du loyer se distingue du capital investi par la neutralisation d'une partie de la surchauffe, concrètement de la partie de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel dans une région déterminée qui dépasse, depuis l'année de référence 1995, le coût de l'évolution de la vie. Le taux de 5% reste inchangé.

2°)

Le paragraphe (2) de l'article 3, la loi actuellement en vigueur détermine la façon d'établir le capital investi «à défaut d'accord entre parties». En supprimant ces termes, le capital investi de chaque logement à usage d'habitation est à établir selon les dispositions de ce paragraphe.

3°)

a) Selon le 1<sup>er</sup> alinéa du paragraphe (3) de l'article 3 de la loi actuellement en vigueur, le capital investi déterminé en vertu de ce qui précède, est réévalué au jour de l'achèvement de la construction respectivement des travaux d'amélioration par l'indice du coût de la vie (en fonction du tableau et de l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, actualisé toutes les deux années dans la loi sur le budget). Or, avant cette procédure, qui sera maintenue, le capital investi est ajusté à l'année de référence 1995; l'année de référence constitue la fin de la période, où l'évolution des prix de l'immobilier ne diverge pas de façon aussi prononcée de l'évolution du coût de la vie que pour les années suivantes. A cette fin le capital investi sera ajusté en le divisant par le coefficient de l'indice de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel applicable au jour de l'achèvement de la construction respectivement des travaux d'amélioration.

Les modalités de détermination et de publication du coefficient de l'indice de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel sont déterminées pour chaque région par règlement grand-ducal. Ce règlement grand-ducal pourra prévoir une répartition des régions semblable à celle prise en considération

déjà à l'heure actuelle par le STATEC et l'Observatoire de l'Habitat pour la détermination de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel.

Ainsi, l'indice de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel pourrait être déterminé séparément pour chacune des régions suivantes:

- Le Canton de Luxembourg (à l'exception de la Ville de Luxembourg);
- Le canton de Capellen;
- Le canton de Mersch;
- Les cantons de l'Est;
- Le Canton d'Esch-sur-Alzette;
- Les cantons du Nord.

Chaque quartier de la Ville de Luxembourg pourra constituer une région à part.

Pour chaque région, le STATEC établira pour chaque année depuis l'année de référence 1995, un coefficient d'évolution du prix de l'immobilier résidentiel.

Ce coefficient établi pour chaque région et pour chaque année servira à l'ajustement du capital investi, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi. Ce tableau pourrait être publié une fois par année, avant la fin de l'année, par arrêté par le ministre ayant le logement dans ses attributions, et est applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante.

Le règlement grand-ducal en question pourra également disposer qu'au cas où dans une région, tel que délimitée ci-dessus, le prix de vente moyen d'une commune diverge de plus de 20 % de la moyenne, cette commune sera considérée comme région à part à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit ce constat. Un arrêté ministériel, à publier par le ministre ayant le logement dans ses attributions, pourra compléter la liste des régions en conséquence.

Pour le capital investi avant l'année de référence, il n'y a pas d'ajustement. Le capital investi ajusté de cette façon sera réévalué, tel que prévu par la législation actuelle, soit à partir de l'année de référence 1995, soit à partir de l'année de l'achèvement de la construction respectivement des travaux d'amélioration, au cas où ceux-ci se situent avant l'année de référence 1995.

b) Le 2<sup>e</sup> alinéa du paragraphe (3) de l'article 3 prévoit, pour les logements dont la construction remonte à quinze ans ou plus, que le capital investi, à l'exception du prix du terrain sur lequel l'habitation est construite, sera décoté, c'est-à-dire diminué de 2% par période de deux années, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement. Cette disposition reste inchangée.

Ces frais sont également réévalués selon les modalités prévues à l'alinéa précédent. L'ajout prévu dispose que ces frais sont, avant d'être réévalués, également ajustés à l'année de référence 1995 (pour autant qu'ils se situent après cette année de référence).

4°)

Avant la conclusion du premier contrat de bail après l'entrée en vigueur de la présente loi, de même que sur demande d'un locataire actuel, le propriétaire-bailleur doit établir ou faire établir, soit par un expert assermenté en bâtiment, soit par un service public d'évaluation des valeurs de références du loyer à créer auprès du ministère du logement, le capital investi conformément aux dispositions de l'article 3 (2) de la loi. Le capital investi ainsi établi par l'expert assermenté ou le service public du ministère du logement servira de base pour le premier contrat à conclure après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Cette procédure ne doit pas être répétée pour chaque nouveau contrat, sauf en cas d'investissement ayant une incidence sur le capital investi.

Au cas où le bailleur ne dispose pas des pièces justificatives pour l'établissement du capital investi, l'expert assermenté respectivement le nouveau service public d'évaluation des valeurs de références du loyer auprès du ministère du logement, procédera à la détermination du capital investi. Ce capital investi sera **ajusté** selon le nouveau mécanisme proposée, sera **réévalué et décoté** selon le mécanisme déjà prévu au paragraphe (2) de l'article 3 de la législation actuellement en vigueur, de même que **la valeur de référence du loyer** qui en résulte.

Les opérations d'ajustement, de réévaluation et, le cas échéant, de décote, sont des opérations purement arithmétiques et peuvent être effectuées soit par le bailleur ou son représentant, soit par l'expert ou par le service public d'évaluation des valeurs de références du loyer du ministère.



Pour les travaux de détermination et d'évaluation de ce nouveau service public d'évaluation des valeurs de référence du loyer du ministère, une indemnité sera due, dont le montant évolue en fonction du volume de travail à investir dans chaque dossier; ces montants sont fixés par règlement grand-ducal.

En fait, il s'agira de faire établir pour chaque logement **une fois pour toute** et selon les règles de la loi (alinéa (2) de l'article 3 de la loi), le **capital investi** dans ce logement, qui servira, même pour les contrats de bail postérieurs, de base pour les opérations d'ajustement, de réévaluation et de décote, pour déterminer ainsi avec certitude la valeur de référence du loyer. Ainsi, la détermination du capital investi ne doit se faire qu'une seule fois (comme pour le passeport énergétique), sauf s'il y a un nouveau investissement ayant une incidence sur le capital investi.

Dans la logique de ce qui précède, en cas d'aliénation à titre onéreux, le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique translatif de propriété et les frais de l'acte sont également à ajuster à l'année de référence 1995.

A l'avenir aussi bien la commission communale des loyers, que la nouvelle commission nationale des loyers, seront compétentes pour déterminer le capital investi en cas de contestation de ce dernier. Si la commission communale a l'avantage d'être plus proche des citoyens et des communes, la commission nationale a l'avantage de disposer d'une plus grande expertise, dont l'application homogène au niveau national saura favoriser une application équitable. Dans le cas où le capital investi déterminé par la commission communale des loyers reste contestée, la commission nationale des loyers procède à une nouvelle détermination, sans figurer pour autant comme instance de recours. Un recours contre la décision de la commission nationale, tout comme contre celle de la commission communale, est ouvert auprès du juge de paix, conformément à l'article 10 de la loi, qui sera complété dans ce sens.

5°)

Dans un souci de transparence, tout contrat de bail conclu après l'entrée en vigueur de la présente loi doit indiquer le montant du capital investi, celui ajusté à l'année de référence 1995, le montant réévalué et celui décoté, de même que la valeur de référence du loyer. Cette disposition permettra au bailleur de fixer le loyer conformément à la loi et permettra au locataire de disposer de tous les éléments permettant de déterminer le loyer maximal.

Une copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la présente loi, est transmise endéans un mois suivant la conclusion par le bailleur ou son représentant – par exemple un agent immobilier – à la commission nationale des loyers.

La commission nationale enregistre la localisation du logement, le type de logement, les nom, prénom et adresse du propriétaire, les nom et prénom du locataire, le capital investi, celui ajusté à l'année de référence 1995, le montant réévalué et décoté, la valeur de référence du loyer et le montant du loyer convenu dans une banque de données, dont la gestion est soumise aux dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

De même, la commission nationale vérifie les copies de contrats de baux qui leur ont été transmises en vertu de ces dispositions. Au cas où la commission nationale constate qu'un contrat ne répond pas aux prescriptions de la présente loi, elle prend l'initiative pour faire redresser les modalités contractuelles en question (cf. art. 4 (2) ci-dessous).

En ce qui concerne les contrats oraux, qui sont toujours possibles, et qui pour la plupart sont très anciens ou se font encore dans des situations de détresse, il n'est pas dans l'intention des auteurs de la loi de les abolir, bien qu'ils doivent rester l'exception. Voilà pourquoi il est proposé que les mêmes données soient transmises aux mêmes fins par le bailleur sous forme écrite à la commission nationale des loyers, dès que l'existence d'un contrat de bail oral aura été constatée.

La banque des données enregistrées par la commission nationale des loyers peut être consultée pour des besoins statistiques et de recherche, comme par exemple le STATEC, l'Observatoire de l'Habitat, des centres de recherche. A cette fin les données sont évidemment rendues anonymes. Les modalités de consultation sont fixées par règlement grand-ducal.

L'omission du bailleur d'inscrire les données requises dans le contrat de bail, de même que l'omission ou le refus de les transmettre à la commission nationale des loyers dans le délai prescrit, ainsi que le fait de fournir intentionnellement des renseignements inexacts ou incomplets est passible d'une amende de 251 euros à 45.000 euros. En cas de récidive dans le délai de cinq ans après une condam-

nation du chef d'une de ces infractions, les amendes pourront être portées au double. Evidemment, le paiement de l'amende ne dispense pas de la fourniture de l'information demandée.

Afin de permettre aux locataires des baux en cours au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, de vérifier également les éléments déterminant le loyer maximal, chaque locataire actuel peut demander au bailleur des renseignements sur le capital investi, ajusté le cas échéant à l'année 1995, réévalué et décoté et la valeur de référence du loyer. Cette demande est à adresser par lettre recommandée au bailleur.

Le bailleur transmettra les informations demandées endéans un délai d'un mois suivant la date d'expédition de la demande. Le bailleur chargera endéans un délai d'un mois suivant la date d'expédition de la demande, soit un expert assermenté en bâtiment, soit le service d'évaluation des valeurs de référence des loyers, prévus au paragraphe 4 de l'article 3, de l'évaluation du capital investi qui servira de base pour être ajusté à l'année de référence 1995, réévalué et décoté, et pour déterminer ainsi la valeur de référence du loyer. Endéans un délai d'un mois suivant réception des informations par l'expert ou le service d'évaluation des valeurs de référence des loyers, le bailleur transmettra les informations au locataire.

A défaut de réponse dans le délai imparti, le locataire pourra s'adresser à la commission communale des loyers, ou bien à la commission nationale des loyers, qui détermine le capital investi conformément aux procédures applicables à cette fin (cf. paragraphe (2) de l'article 3 de la loi).

*Ad article 2:*

*Insertion d'un nouvel article 3bis:*

Il s'agit là d'une modification essentielle de la loi sur les baux à loyer pour renforcer la protection du locataire dans une situation de crise du logement. Aussi longtemps que persistera une crise du logement, dont la définition est prévue par ce même article, le loyer ne pourra pas être supérieur au revenu annuel inscrit au paragraphe (1) de l'article 3, c'est-à-dire 5% de la valeur de référence du loyer a définie.

Cette protection spéciale et exceptionnelle des locataires s'applique uniquement aux nouveaux contrats conclus après l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi et sera applicable aussi longtemps que durera la crise du logement.

La sanction pour le non-respect de cette disposition consiste dans le remboursement au locataire des montants perçus de trop en vertu du paragraphe (1) de l'article 3 de la loi, avec effet rétroactif depuis la prise d'effet du contrat, augmentés des intérêts légaux.

Le même article donne une définition de ce qu'est une crise du logement. Celle-ci est déterminée par une situation, dans laquelle cinq pourcent des ménages, qui sont locataires du marché privé, sont obligés, soit de dépenser plus d'un tiers des revenus pour se loger, soit d'habiter dans un logement surpeuplé ou ne répondant pas aux critères de qualité d'un logement standard. Les modalités de détermination d'une crise du logement, de même que les critères du surpeuplement et les critères de qualité d'un logement standard sont fixées par règlement grand-ducal.

*Ad article 3:*

Un logement de luxe – selon les termes de la loi – est un logement «avec confort moderne, non-standard» et il n'est pas soumis aux articles 3 à 5 de la loi (concernant essentiellement la fixation du loyer, les cautions et les frais locatifs). Les montants inscrits dans l'article 6 de la loi pour définir un tel logement sont de loin dépassés par la réalité. Voilà pourquoi il est proposé de remplacer ces montants absolus par des montants relatifs, à savoir par 200% de la moyenne du loyer mensuel de la région, respectivement 200 % de la valeur de référence moyenne d'un logement faisant partie d'une copropriété de la région ou encore 200 % de la valeur de référence moyen d'une maison unifamiliale.

Les montants concernant un loyer moyen mensuel, la valeur de référence moyenne d'un logement faisant partie d'une copropriété et la valeur de référence moyenne d'une maison unifamiliale, sont à déterminer pour chaque région selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal.

Rappelons encore qu'il ne suffit pas que la valeur d'un logement dépasse les limites indiquées pour être considéré comme logement de luxe, mais que l'article 6 de la loi prévoit une condition supplémentaire, à savoir que le contrat de bail stipule clairement qu'il s'agit d'un tel logement.



*Ad article 4:*

Vu la création d'une nouvelle commission nationale des loyers, à côté des commissions communales des loyers, il y a lieu de préciser qu'aux articles 7 et suivants il faut comprendre par commission de loyers la commission communale de loyers.

*Ad article 5:*

*Insertion d'un nouvel article 7bis, avec 4 paragraphes:*

Le paragraphe (1) de cet article procède à la création d'une commission nationale des loyers.

Le paragraphe (2) détermine les missions de la commission nationale.

Une première mission consiste dans la détermination, dans des situations de contestation ou de litige, du capital investi, le cas échéant ajusté, réévalué et décoté, et la valeur de référence du loyer, tels que définies dans les articles 3 et 6 de la loi.

Une deuxième mission est celle de contrôler la salubrité et la qualité du logement. Les critères de salubrité et de qualité sont à fixer par règlement grand-ducal.

En troisième lieu, au cas où la commission nationale constate qu'un contrat de bail qui lui a été transmis en copie en vertu du paragraphe (6) de l'article 3 ne répond pas aux prescriptions de la présente loi, elle prend l'initiative, en s'adressant par lettre recommandée au bailleur, pour faire redresser les modalités contractuelles concernées. En cas de non-adaptation du contrat dans un délai d'un mois après expédition de la lettre, le bailleur et le locataire seront convoqués par la commission nationale conformément aux dispositions du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 8 de la loi.

La commission nationale a également une mission d'information des locataires et des bailleurs et une mission d'assistance juridique et de mise à disposition d'expertise en matière de logement aux commissions communales des loyers et aux offices sociaux. Les commissions communales des loyers assisteront la commission nationale dans sa mission d'information des locataires et des bailleurs. Sous cet aspect, les commissions communales sont également des antennes de la commission nationale. Dans toute situation elles pourront se faire conseiller ou assister par celle-ci, notamment au sujet de questions juridiques. Cet appui et cette expertise sont également mis à disposition des offices sociaux, qui manquent souvent d'expertise en la matière.

Le paragraphe (3) détermine la composition de la commission nationale, qui comprend un président et neuf assesseurs, dont quatre membres représentant les locataires, quatre membres représentant les propriétaires et les investisseurs et un membre représentant l'État.

La commission nationale est assistée par un secrétaire, qui est fonctionnaire de l'État. Il y a autant de membres suppléants que de membres effectifs.

Le président est un juriste à désigner pour une durée de cinq ans par le ministre ayant le logement dans ses attributions parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure qu'il a sous son ordre.

Les membres effectifs et suppléants sont également nommés pour une durée de cinq ans par le ministre ayant le logement dans ses attributions. Tous les mandats sont renouvelables. Les modalités de nomination et les montants des indemnités revenant aux membres de la commission nationale sont fixés par règlement grand-ducal. Il s'agit notamment de veiller qu'une ou des associations de locataires authentiques puissent représenter les locataires dans la commission.

Le paragraphe (4) dispose que l'Etat met à la disposition de la commission nationale des bureaux, un secrétariat et les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions dans des délais convenables.

La commission nationale, tout comme les commissions locales, peut avoir recours à des experts, selon les besoins.

*Ad article 6:*

1°)

L'article 8 de la loi actuellement en vigueur prévoit que «la partie qui se croira fondée en vertu des dispositions de la présente loi à demander une augmentation ou une réduction du loyer devra d'abord notifier son intention à l'autre partie par lettre recommandée, sous peine d'irrecevabilité de la requête devant la commission. Si un accord n'a pu être obtenu endéans un mois, le réclamant pourra adresser une requête au collège des bourgmestre et échevins de la commune du lieu de situation du logement.

Le collège des bourgmestre et échevins transmettra sans délai la requête à la commission compétente.» Vu la création d'une commission nationale des loyers, à côté des commissions communales des loyers, il y a lieu de préciser que la commission visée par cet alinéa est la commission communale.

Comme il est proposé que la partie qui se croit fondée de la faire, pourra s'adresser également à la commission nationale, il y a lieu de prévoir explicitement cette option en ajoutant la phrase suivante à la fin de cet alinéa: «Alternativement le réclament pourra s'adresser directement à la commission nationale des loyers.» Le terme «alternativement» veut dire que la partie concernée est libre de s'adresser soit à la commission communale, soit à la commission nationale, mais pas aux deux commissions en même temps. Au cas où elle préfère s'adresser à la commission communale, elle pourra s'adresser plus tard à la commission nationale (voire modification du 3e alinéa du paragraphe (4) de l'article 3 ci-dessus sub art. 1 g)). La partie la plus diligente peut également prendre recours auprès du juge de paix contre la décision de la commission communale, sans passer par la commission nationale. Le même recours auprès du juge de paix peut être ouvert contre toute décision de la commission nationale.

2°)

Il s'agit de prévoir la même procédure de convocation pour chacune des commissions concernées, aussi bien la commission communale que la commission nationale.

*Ad article 7:*

1°)

Cette modification de l'article 10 prend en charge deux modifications, à savoir premièrement, la compétence de la commission respective pour la détermination de l'ensemble des éléments constitués par le capital investi, ajusté le cas échéant à l'année de référence 1995, réévalué et décoté, et la valeur de référence du loyer, et deuxièmement le fait que cette compétence concernera à l'avenir aussi bien la commission communale que la commission nationale.

2°)

Il s'agit uniquement d'adapter le texte à l'existence des deux commissions, la commission communale et la commission nationale.

*Ad article 8:*

Même remarque que la précédente: il s'agit uniquement d'adapter le texte à l'existence des deux commissions différentes.

*Ad article 9:*

Cette disposition nous semble nécessaire et utile, afin de ne pas attendre encore une fois trop longtemps avant de prendre les mesures nécessaires pour adapter la protection des locataires aux besoins en la matière.

Marc BAUM  
*Député*

David WAGNER  
*Député*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7257/01

N° 7257<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROPOSITION 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**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(5.6.2019)

Par dépêche du 24 avril 2019, Madame 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 a pour objet principal d'introduire une nouvelle mesure de plafonnement des loyers en matière de bail à usage d'habitation, cela pour protéger les locataires contre des loyers exorbitants et pour contribuer ainsi à remédier à la pénurie de logements à louer à un prix abordable.

Pour atteindre ces objectifs, la proposition de loi prévoit d'adapter la disposition actuellement en vigueur en matière de plafonnement des loyers – à savoir l'article 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, selon lequel „*la location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans le logement*“ – en la complétant par un mécanisme prenant en compte la flambée des prix du logement. En effet, il est proposé de combiner le plafond précité (de 5% du capital investi) avec l'introduction d'un facteur d'ajustement devant „*considérer la différence entre l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et l'évolution du coût de la vie*“, ledit facteur dépendant de l'année d'investissement dans le logement et variant en fonction de la région où se situe le logement. L'année 1995 sera fixée comme année de référence pour adapter les prix de l'immobilier résidentiel et le STATEC sera chargé d'établir sur une base annuelle „*un tableau des coefficients régionaux du prix de l'immobilier résidentiel*“. Suite à l'application du facteur d'ajustement, le capital investi sera encore une fois réévalué au moment de la conclusion du bail (ou d'une éventuelle modification du loyer).

En résumé, le texte sous avis prévoit que le capital investi sera d'abord ajusté à l'année de référence 1995 (sauf pour le capital investi avant 1995, pour lequel il n'y aura pas d'ajustement) et par la suite réévalué au jour de la conclusion du contrat de bail, ou au jour d'une éventuelle modification du loyer, „*par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu*“ pour déterminer une valeur de référence du loyer. Au final, la location d'un logement à usage d'habitation ne pourra rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% de cette valeur de référence.

La proposition de loi prévoit aussi que le propriétaire du logement devra établir (ou faire établir par un expert) le montant du capital investi, ajusté et réévalué, qui sera à inscrire obligatoirement dans tout futur contrat de bail relatif au logement en question. Par ailleurs, la valeur de référence prémentionnée devra également figurer dans le contrat de bail.

Le texte sous avis se propose en outre de créer une commission nationale des loyers ayant notamment pour mission de déterminer, en cas de contestations, le montant du capital investi, ajusté et réévalué, de contrôler la salubrité et la qualité des logements locatifs en application des dispositions réglementaires afférentes ainsi que d'informer et d'assister par des conseils juridiques les locataires et les bailleurs.

Finalement, la proposition de loi prévoit encore de remplacer les montants actuellement prévus par la loi pour définir un logement de luxe, ces montants n'étant plus adaptés à la réalité selon les auteurs du texte.

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, d'un côté, le marché immobilier au Luxembourg fait depuis des décennies face à une pénurie de logements abordables et à une flambée des prix aussi bien pour l'acquisition que pour la location, et, de l'autre côté, des mesures concrètes et efficaces pour lutter contre cette situation désastreuse sur le marché immobilier font toujours défaut.

Elle approuve donc l'initiative des auteurs du texte sous avis de proposer des mesures pour lutter contre „*la crise manifeste du droit au logement*“ et pour protéger plus particulièrement les locataires, parmi lesquels se retrouvent souvent les plus démunis de la société.

La Chambre craint toutefois que les dispositions proposées soient trop techniques, coûteuses et contraires à la simplification administrative. En effet, la mise en oeuvre de la mesure principale de plafonnement des loyers prévue par la proposition de loi nécessite l'intervention de multiples personnes et organes, à savoir des bailleurs, d'experts, du STATEC, de la commission nationale des loyers et du service d'évaluation des valeurs de référence des loyers auprès du ministère ayant le Logement dans ses attributions. S'y ajoute que la commission et le service précités n'existent pas encore. Or, leur création entraînera nécessairement des frais pour l'État qui ne sont pas mentionnés dans le dossier sous avis, celui-ci n'étant en effet pas accompagné d'une fiche financière.

Tout cela dit, et sans se prononcer dans le détail sur les dispositions très techniques prévues par le texte sous avis, la Chambre rappelle qu'elle soutient toute mesure en faveur de l'accès à la propriété immobilière et à des logements locatifs à un prix abordable. Elle renvoie dans ce contexte à son avis n° A-3215 du 4 avril 2019 sur, entre autres, le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019, avis dans lequel elle avait proposé un certain nombre de mesures pour lutter contre la situation défavorable sur le marché immobilier au Luxembourg.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec la proposition de loi lui soumise pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 juin 2019.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
R. WOLFF



7257/02

N° 7257<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

**PROPOSITION 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**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (23.9.2019).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	1

\*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(23.9.2019)

Monsieur le Président,

À la demande de la Ministre du Logement, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations  
avec le Parlement,*  
Marc HANSEN

\*

**PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT**

L'initiative émise des honorables députés Marc BAUM et David WAGNER pour trouver une solution au problème de la pénurie de logements à prix abordable constitue une préoccupation que partage également le Gouvernement.

En effet, il est incontesté que l'offre de logements au Grand-Duché est insuffisante par rapport à la demande croissante. Le Gouvernement est bien conscient qu'un nombre préoccupant de ménages ne se voit plus en mesure d'acquérir un logement par la voie d'achat, voire de payer les loyers qui s'établissent en fonction du libre marché.

L'accord de coalition 2018-2023 du Gouvernement prévoit ainsi notamment une refonte de la loi modifiée du 21 septembre sur le bail à usage d'habitation. Ainsi, pour améliorer la situation des locataires, une réglementation sera mise en place afin que les frais d'agence encourus lors de la signature d'un contrat de location ne soient pas imputés unilatéralement aux locataires. La législation existante sera également revue pour mieux contrôler l'évolution des loyers et pour renforcer le rôle et les compétences des commissions des loyers.

Lors de la refonte de la prédite loi, le Gouvernement tiendra compte, si jugé utile et approprié, de certaines observations respectivement propositions contenues dans la proposition de loi n°7257.

7257/03

N° 7257<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

**PROPOSITION 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**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(6.9.2019)

La proposition de loi n°7257 sous avis (ci-après la « Proposition de loi »), déposée par Messieurs les députés Marc Baum et David Wagner en date du 13 mars 2018, a pour objet de modifier la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (ci-après la « Loi modifiée du 21 septembre 2006 »).

Les auteurs de la présente proposition, partant du constat que le Luxembourg fait face à « *une crise aigüe de l'habitat* », ont déposé cette Proposition de loi avec pour objectif principal d'intervenir au niveau de la fixation des loyers locatifs afin d'enrayer la hausse continue de ces derniers.

S'il est vrai que le marché national de l'immobilier présente un certain nombre de particularités dues notamment à l'attractivité économique du pays et à la croissance démographique sans précédent y relative, nécessitant une réflexion approfondie quant à l'intervention du législateur tant au niveau de l'offre que de la demande, et si la Chambre de Commerce peut globalement approuver les constats opérés par les auteurs, elle ne peut cependant se rallier aux solutions préconisées par la présente Proposition de loi.

Il convient dans un premier temps de rappeler le cadre législatif actuel de la fixation des loyers de logements d'habitation (I) avant d'étudier les critiques relevées à l'encontre du système actuel par les auteurs (II) ainsi que les propositions formulées (III). Finalement, la Chambre de Commerce analysera de manière critique l'impact éventuel des mesures proposées (IV).

**I) Le cadre législatif actuel de la fixation  
des loyers de logements d'habitation**

La fixation des prix des loyers d'immeubles à usage d'habitation est encadrée par les dispositions de l'article 3 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006.

**Ainsi, la location d'un logement à usage d'habitation ne peut actuellement pas rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5 % du capital investi dans le logement<sup>1</sup>.**

A défaut d'accord entre parties, le capital investi est celui engagé :

- dans la construction initiale du logement et de ses dépendances telles que garages, emplacements de stationnement, jardin, grenier et cave, qui sont mis à la disposition du locataire et dont le coût est établi au jour de leur achèvement ;
- dans les travaux d'amélioration, dont le coût est établi au jour de l'achèvement des travaux, lesquels ne peuvent comporter des réparations locatives ou de menu entretien ;
- dans le terrain sur lequel l'habitation est sise, dont le coût est fixé à celui du jour de son acquisition ; le prix du terrain pouvant toutefois également être fixé forfaitairement par le bailleur à 20% du capital investi.

<sup>1</sup> Article 3 paragraphe 1<sup>er</sup> de la Loi modifiée du 21 septembre 2006

Le capital investi ainsi déterminé est réévalué au jour de la conclusion du bail ou au jour de l'adaptation du loyer par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102 alinéa 6 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

**En outre, si la construction du logement remonte à quinze ans ou plus, le capital investi réévalué** déterminé d'après les modalités décrites ci-avant, **est diminué de 2 % par période de deux années supplémentaires**, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement<sup>2</sup>.

**La législation actuelle prévoit cependant une exception à ce mécanisme de plafonnement pour les logements dits « de luxe ».**

On entend par logements « de luxe », les logements « *avec confort moderne, non-standard* :

– dont le loyer mensuel est supérieur à 269 euros, valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 ;

ou

– dont le capital investi, fixé conformément à l'article 3, paragraphes (2), (3) et (4) de la Loi du 21 septembre 2006 :

- par m<sup>2</sup> de surface utile, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation sur la publicité foncière en matière de copropriété, d'un logement faisant partie d'une copropriété, est supérieur à 618 euros, valeur au nombre cent de l'indice des prix de la construction en 1970 ;

ou

- par m<sup>2</sup> de surface utile d'habitation, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation concernant l'aide au logement, des maisons unifamiliales, est supérieur à 450 euros, valeur au nombre indice cent de l'indice des prix de la construction en 1970 »

et

– dont le contrat de bail stipule clairement que le logement en question est un logement « de luxe » n'étant pas soumis au plafonnement prévu par la Loi modifiée du 21 septembre 2006<sup>3</sup>.

Ainsi, à l'heure actuelle, le loyer annuel maximal est établi, en principe, sur la base d'un capital investi par le propriétaire, réévalué et éventuellement décoté.

## **II) Les critiques et limites du système actuel selon les auteurs de la Proposition**

Il est vrai que sur la période de 2000 à 2010 les loyers des appartements ont connus une augmentation de près de 44,9%<sup>4</sup>. Sur la même période, les loyers des maisons ont quant à eux augmenté de 76,3%.

Cette hausse continue des loyers impacte indubitablement les revenus disponibles des ménages qui consacrent une part croissante de ceux-ci pour le logement. Ainsi, en 2016, 18.600 ménages dépensaient plus d'un tiers de leur revenu pour le loyer et 35.020 y consacraient plus du quart<sup>5</sup>. Cette situation conduit de plus en plus de locataires à des difficultés financières et complique l'accès au logement pour de nombreuses personnes.

Aux termes de l'exposé des motifs de la présente Proposition de loi, l'encadrement actuel du prix des loyers en fonction du prix de l'immobilier se serait avéré insuffisant et aurait engendré une hausse des loyers corrélative à celle des prix de l'immobilier.

Selon les auteurs de la présente Proposition, les prix d'acquisition de biens immobiliers ont en effet tellement augmenté dans une grande partie du pays que même les loyers respectant le plafond maximum annuel de 5% du capital investi par le propriétaire atteignent des montants exorbitants dépassant les capacités financières de beaucoup de locataires.

<sup>2</sup> Article 3 paragraphe 3 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006

<sup>3</sup> Article 6 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006

<sup>4</sup> STATEC, « Le logement en chiffres », numéro 6 / juin 2017, figure 8

<sup>5</sup> Cf. dossier parlementaire n°7186 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement



En outre, les auteurs relèvent que le plafond de 5% instauré ne protégerait pas suffisamment les locataires et ne serait pas nécessairement respecté alors que, bien que cette disposition soit d'ordre public, elle n'est considérée que comme étant soumise à une nullité relative ne pouvant être invoquée que par la personne bénéficiant de cette protection, à savoir le locataire.

Les locataires pouvant donc renoncer à la protection conférée par cette disposition, ceux-ci se verraient en pratique, compte tenu de la pénurie sur le marché locatif national, contraints d'accepter les loyers demandés par les propriétaires sans jamais invoquer d'éventuelles violations du plafond légal de 5%.

En outre, la notion actuelle de « logement de luxe », définie notamment par rapport au capital investi, serait inadaptée et reviendrait en pratique à englober la grande majorité des logements offerts à la location, les exemptant ainsi du respect du plafond légal de 5%.

### III) Les solutions proposées par la présente Proposition

Sur base des constats précédents, auxquels la Chambre de Commerce peut se rallier, la présente Proposition de loi suggère de modifier la Loi modifiée du 21 septembre 2006 autour de 5 mesures phares, à savoir :

#### 1) *Introduction d'un coefficient d'ajustement de la valeur du capital investi*

Comme exposé précédemment, sous l'empire de la législation actuelle, le montant maximal du loyer est déterminé en fonction du capital investi par le propriétaire, réévalué au jour de la conclusion du bail (en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation), éventuellement décoté après 15 années suivant la construction, et ensuite tous les deux ans, à raison de 2% à chaque échéance, et ce, sauf si le propriétaire/bailleur a investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation de ce logement.

La réévaluation du capital investi en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation permet de considérer l'évolution des prix pendant la période comprise entre le moment de l'investissement et la date de début du bail. Néanmoins, selon les auteurs de la présente Proposition de loi, il conviendrait d'ajouter un mécanisme qui considérerait également la flambée des prix de l'immobilier, cette envolée des prix de l'immobilier ayant des répercussions sur le montant des loyers.

La Proposition de loi sous avis suggère par conséquent d'introduire un facteur d'ajustement supplémentaire dans le calcul du montant du loyer annuel maximum qui permettrait d'atténuer l'incidence de l'envolée des prix de l'immobilier dans la détermination des loyers.

Ce facteur d'ajustement devrait ainsi considérer la différence entre l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et l'évolution du coût de la vie, ce dernier étant mesuré par l'indice des prix à la consommation. Ce facteur d'ajustement devrait selon les auteurs dépendre de l'année d'investissement et varier en fonction de la région. En effet, comme l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel varie fortement en fonction de la région de situation de l'immeuble, il y aurait lieu de prendre en considération l'évolution régionale du prix de l'immobilier résidentiel dans la détermination de ce facteur d'ajustement.

La Proposition de loi vise donc à ajuster le montant du capital investi, tel que fixé en fonction de l'article 3 paragraphe 2 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006, à l'aide d'un facteur d'ajustement, le « *coefficient de l'indice régional du prix de l'immobilier résidentiel* », afin de neutraliser une partie due à la hausse des prix sur le marché de l'immobilier, c'est-à-dire une partie de la portion dépassant l'évolution normale du coût de la vie, afin de déterminer ainsi une valeur ajustée, qui, après réévaluation et décote, tel que prévu par l'article 3 paragraphe 3 de la législation en vigueur, constituerait à l'avenir la valeur de référence du loyer.

La notion de « capital investi » serait par conséquent remplacée pour la détermination du loyer maximum annuel par la notion de « valeur de référence du loyer », correspondant au montant du capital investi, divisé par le coefficient de l'indice de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel applicable au jour de l'achèvement de la construction, respectivement des travaux d'amélioration.

Aux termes de l'exposé des motifs de la Proposition de loi sous avis, les coefficients régionaux du prix de l'immobilier résidentiel devront être établis et publiés annuellement par le STATEC à partir de l'année de référence 1995.

Il est à noter que le taux maximal que le revenu annuel de la location d'un logement à usage d'habitation pourra rapporter au bailleur demeurerait quant à lui fixé à 5% de la nouvelle « valeur de référence du loyer ».

**2) Inscription obligatoire du capital investi  
et de la valeur de référence du loyer dans tout  
nouveau contrat de bail**

La présente Proposition de loi prévoit également qu'avant la conclusion du premier contrat de bail après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, de même que sur demande d'un locataire actuel, le propriétaire/bailleur devra établir ou faire établir le capital investi conformément aux dispositions de l'article 3 paragraphe 2 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006, soit par un expert assermenté en bâtiment, soit par un service public d'évaluation des valeurs de références du loyer à créer auprès du ministère du logement.

Le capital investi ainsi établi par l'expert assermenté ou le service public du ministère du logement servira de base pour être ajusté à l'année de référence 1995, être réévalué et éventuellement décoté afin de déterminer la valeur de référence du loyer.

Cette procédure ne devra pas être répétée pour chaque nouveau contrat, sauf en cas d'investissement ayant une incidence sur le capital investi.

De même, la présente Proposition de loi prévoit également d'inscrire dans le contrat de bail même – pour tout contrat conclu après l'entrée en vigueur de la future loi – obligatoirement les montants du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, de même que la valeur de référence du loyer au jour de la conclusion du bail.

Concernant les baux en cours, chaque locataire pourra demander au bailleur le montant du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et la valeur de référence qui en découle. Ces données seront à communiquer endéans un mois par le bailleur au locataire.

Il est proposé également qu'une copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la présente loi soit envoyée à la future commission nationale des loyers<sup>6</sup> afin de permettre un suivi plus précis de l'évolution des loyers.

**3) Interdiction de dépasser le rendement maximal de 5%  
de la valeur de référence pour tout nouveau bail**

Le paragraphe 1 de l'article 3 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006 dispose actuellement que « la location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5 % du capital investi dans le logement. »

Comme d'ores et déjà indiqué, la Proposition de loi sous avis suggère le remplacement de la notion de « capital investi » par celle de « valeur de référence ».

De plus, la Proposition de loi entend rendre l'application de cette disposition obligatoire pour tout bail conclu à compter de l'entrée en vigueur de la réforme par l'ajout d'une disposition spécifique prévoyant que : « Pour tout contrat de bail conclu après l'entrée en vigueur de la présente loi, et aussi longtemps que persiste une crise du logement, le prix du bail ne peut être supérieur au revenu annuel inscrit à l'article 3 paragraphe 1<sup>er</sup>. Les montants perçus de trop en vertu de cette disposition depuis la prise d'effet du contrat, sont à rembourser au locataire, augmentés des intérêts légaux ».

La Chambre de Commerce s'interroge sur la plus-value opérée par l'ajout du nouvel article 3 bis qui apparaît redondant avec l'article 3 paragraphe 1<sup>er</sup> de la Loi modifiée du 21 septembre 2006 que la présente Proposition n'entend pas abroger.

Si l'application des nouvelles dispositions aux baux conclus à compter de l'entrée en vigueur de celles-ci est relativement claire, la Chambre de Commerce avoue ne pas clairement comprendre l'incidence voulue par les auteurs sur les baux en cours lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

En effet, si, comme le comprend la Chambre de Commerce, l'article 3 paragraphe 1<sup>er</sup> de la Loi modifiée du 21 septembre 2006 se trouve maintenu, le nouveau plafond de 5% de la valeur de référence

<sup>6</sup> Cf. point III) 5) du présent avis

du loyer serait également applicable aux baux en cours. Les locataires pourront-ils alors exiger l'ajustement de leur contrat de bail en cours à la nouvelle valeur de référence du loyer? Pourront-ils éventuellement solliciter du propriétaire le remboursement du trop payé depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions?

**Si telle est la volonté des auteurs, la Chambre de Commerce doit s'opposer fermement à toute velléité d'application immédiate des dispositions de la Proposition de loi aux contrats en cours alors que cela remettrait en cause l'équilibre de contrats négociés et conclus sous l'empire d'une toute autre législation et serait contraire au principe de sécurité juridique.**

#### **4) Redéfinition de la notion de « logement de luxe » et définition de la notion de « crise du logement »**

Selon la définition actuelle de l'article 6 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006, un logement de luxe est un logement « avec confort moderne, non-standard, – dont le loyer mensuel est supérieur à 269 €, valeur au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 (2.137,31 € indice actuel de 7,9454) ; – ou dont le capital investi dans la construction par m<sup>2</sup> est supérieur à 618 €, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970 (soit 4.715 € indice actuel de 7,7982) pour un logement faisant partie d'une copropriété, ou bien supérieur à 450 € (soit 3.434 € indice actuel) pour des maisons unifamiliales. »

La Proposition de loi sous avis prévoit de remplacer les montants fixes inscrits dans cet article par les montants relatifs ci-après:

- « 269 € » est à remplacer par « 200% du loyer moyen de la région » ;
- « 618 € » est à remplacer par « 200% de la valeur de référence moyenne d'un logement faisant partie d'une copropriété de la région » ;
- « 450 € » est à remplacer par « 200% de la valeur de référence moyenne d'une maison unifamiliale de la région ».

Le loyer moyen de la région, de même que la valeur de référence moyenne d'un logement faisant partie respectivement d'une copropriété et d'une maison unifamiliale, seront déterminés par le STATEC, sur la base de critères à fixer par règlement grand-ducal.

En outre, la présente Proposition de loi entend insérer une définition de la notion de « crise du logement » au sein de la législation. Sera ainsi considérée comme crise du logement : « la situation dans laquelle cinq pourcent des ménages, qui sont locataires du marché privé, sont obligés, soit de dépenser plus d'un tiers des revenus pour se loger, soit d'habiter dans un logement surpeuplé ou ne répondant pas aux critères de qualité d'un logement standard ».

#### **5) Création d'une commission nationale des loyers**

Finalement, la présente Proposition de loi propose de créer une commission nationale des loyers. Tout comme la commission communale des loyers, la commission nationale des loyers pourra être saisie pour déterminer le montant du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, ainsi que la valeur de référence du loyer. Ainsi, dans le cas où la détermination du capital investi par la commission communale des loyers resterait contestée, la commission nationale des loyers procéderait à une nouvelle détermination, ceci dans un souci d'harmonisation des décisions et afin d'éviter que le Juge de paix ne doive statuer de suite sur ces litiges.

La commission nationale des loyers serait composée d'un président, qui serait un juriste du ministère du logement et de 9 assesseurs, dont 4 membres représentant les locataires, 4 membres représentant les propriétaires et investisseurs et un représentant de l'Etat. La commission nationale serait dotée des moyens, y compris des experts, nécessaires à accomplir ces missions dans des délais convenables. Tout comme en ce qui concerne la commission communale des loyers, la Proposition de loi sous avis prévoit qu'un recours devant le Juge de paix sera ouvert contre les décisions de la commission nationale.

La commission nationale des loyers centraliserait également les contrats de bail à usage d'habitation, contrôlerait l'application correcte de la loi et mettrait les données statistiques, anonymisées, à disposition de l'Observatoire de l'Habitat, du STATEC et d'autres centres de recherche et de statistique, afin d'améliorer le monitoring du marché de la location.

La commission nationale des loyers serait également en charge du contrôle de la salubrité et de la qualité du logement, en fonction de critères à préciser par règlement grand-ducal.

De même, la commission nationale des loyers aura une mission d'information des locataires et des bailleurs ainsi que d'assistance juridique et d'expertise aux commissions communales des loyers.

#### **IV) Un constat pertinent mais une réponse en partie inadaptée**

La Chambre de Commerce partage les constats opérés par les auteurs de la présente Proposition de loi et souligne depuis longtemps la nécessité d'une action politique réfléchie et concertée afin d'enrayer la hausse effrénée des prix des biens immobiliers et des loyers au Luxembourg, les difficultés croissantes pour accéder à un logement pouvant en effet constituer à terme un frein au développement économique du pays.

La Chambre de Commerce doute cependant de l'efficacité à terme d'un renforcement du plafonnement des loyers de baux d'habitation ainsi que de l'effectivité des mesures visant à empêcher le dépassement du plafond maximal de 5% de la valeur de référence et prône l'adoption de mesures visant à influencer simultanément sur l'offre et la demande sur le marché national.

##### **1) L'incidence négative d'un renforcement du plafonnement des loyers**

La Chambre de Commerce redoute que la pondération du capital investi envisagée par la présente Proposition de loi dans le cadre de la détermination du loyer maximal possible pourrait impacter fortement la rentabilité de la location d'immeubles à usage d'habitation.

Une telle situation pourrait en effet dissuader certains investisseurs et par voie de conséquence, impacter négativement l'offre sur le marché de la location.

La Chambre de Commerce rappelle que le marché de la location concerne des personnes ne pouvant ou ne voulant pas, notamment pour des raisons financières ou de flexibilité professionnelle, acquérir un bien au Luxembourg. Les locataires ne seront donc bien souvent pas des acquéreurs potentiels pour les biens qui seraient éventuellement délaissés par les investisseurs.

Ainsi, les biens n'étant plus acquis par des investisseurs seront des biens qui n'entreront tout simplement pas sur le marché locatif national, renforçant encore les difficultés sur ce marché.

Compte tenu des dernières projections en terme de besoin en constructions nouvelles pour les prochaines années au Luxembourg<sup>7</sup> afin de faire face à l'accroissement de la population, estimé à 6.400 unités par an entre 2020 et 2030, soit le double du nombre de logements achevés au cours des trois dernières années, la Chambre de Commerce est également d'avis qu'il n'est aucunement le moment de dissuader d'éventuels investisseurs sous peine d'impacter négativement le nombre de nouvelles constructions.

En effet, une telle situation où les investisseurs délaisseraient l'achat ou la construction de logements neufs à des fins de location pourrait tendre encore davantage la situation sur le marché immobilier national, où le nombre insuffisant de logements construits contribuerait encore à accentuer la hausse des prix d'achat, et *in fine*, le prix des loyers pour les biens qui seront proposés à la location.

Finalement, la Chambre de Commerce estime également qu'une baisse de la rentabilité de l'investissement locatif pourrait éventuellement contraindre les propriétaires à diminuer leurs efforts d'entretien et de rénovation de leurs immeubles, conduisant à terme à une dégradation du parc locatif et par voie de conséquence des conditions de vie des locataires.

##### **2) L'absence de sanction réelle en cas de dépassement du plafond maximal de 5% de la valeur de référence**

Tel que le relevaient les auteurs de la présente Proposition de loi, compte tenu de la situation tendue sur le marché immobilier national, les locataires renoncent bien souvent à se prévaloir du plafond de 5% actuellement fixé par la Loi modifiée du 21 septembre 2006 et à faire valoir leurs droits en découlant vis-à-vis de leur propriétaire.

<sup>7</sup> Fondation Idea, Décryptage N°1, juin 2019, "Logement au Luxembourg: le pire serait-il à venir?"

La Chambre de Commerce redoute que la disposition de la présente Proposition de loi destinée à renforcer le respect de ce plafond ne connaisse le même sort.

En effet, le droit pour le locataire de solliciter de son propriétaire le remboursement des loyers payés au-delà du plafond maximal de 5% découle d'ores et déjà implicitement de la détermination d'un plafond légal de 5% de sorte que la présente proposition n'apporte aucune plus-value par rapport à la situation actuelle.

S'agissant d'un droit conféré au locataire, son exercice demeurera donc soumis à la seule volonté de celui-ci d'agir à l'encontre de son propriétaire. A situation inchangée sur le marché immobilier national, et les mêmes causes ayant bien souvent les mêmes effets, la Chambre de Commerce voit mal pourquoi à l'avenir les locataires useraient davantage de ce droit que de celui dont ils disposent déjà aujourd'hui.

### 3) *La nécessité d'agir simultanément sur l'offre et la demande*

Finalement, la Chambre de Commerce rappelle qu'au regard de l'actuelle pénurie de logements au Grand-Duché de Luxembourg, toute action uniquement basée sur une facilitation de l'accès à la location ou à la propriété n'aura pour effet que d'augmenter la demande sur un marché immobilier national d'ores et déjà saturé.

Il en est de même de toute mesure qui pourrait dissuader certains investisseurs d'investir dans l'immobilier locatif, susceptible de diminuer l'offre sur le marché.

Face à l'inévitable accroissement de la demande dans les années à venir, toute action susceptible de faire baisser l'offre sur le marché ne risquerait dès lors *in fine* que d'avoir pour effet de favoriser davantage l'augmentation des loyers et des prix de l'immobilier.

A défaut de vision globale, toute mesure ponctuelle engendrera toujours le risque d'accroître les déséquilibres et d'accélérer *in fine* la hausse des prix de l'immobilier.

Aussi, pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, ce déséquilibre, elle estime qu'il est primordial, et urgent, d'implémenter **une politique du logement davantage axée sur l'offre** afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur le marché immobilier national. Les mesures et dispositifs, certes louables en termes de but, mis en place par le Gouvernement luxembourgeois jusqu'à présent, n'ont pas engendré les bénéfices escomptés ; notamment parce qu'il s'agit d'une politique en faveur de la demande, définie dans un vase clos sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme. Il est manifeste que la politique du Gouvernement en matière de logement, qui se concentre quasi-exclusivement sur la demande, n'a réussi ni à endiguer la pénurie de logements, ni à stabiliser un tant soit peu les prix. Le goulot d'étranglement ne se situe pas seulement au niveau de la construction, mais également au niveau de l'autorisation de construire. Des mesures concrètes et rapides s'avèrent dès lors, là aussi, indispensables.

La Chambre de Commerce préconise finalement également la mise en place **d'une gouvernance nationale du logement**. Par-là, la Chambre de Commerce entend une stratégie nationale mais aussi des pratiques d'échange régionales. Aujourd'hui, cette gouvernance fait défaut et les meilleures intentions définies au niveau de l'Etat risquent d'être rendues inopérantes, ou tout au moins ralenties, à défaut d'interaction avec le niveau local.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver la proposition de loi sous avis.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



7257/04

N° 7257<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION 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**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(15.10.2019)

Par lettre en date du 24 avril 2019, réf. : 06-lettre/PresChSal\_envoiOOL\_17-04-2019.DOC/2019/jk, Madame Sam Tanson, ministre du Logement, a fait parvenir à la Chambre des salariés la proposition de loi sous rubrique.

\*

**1. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI**

Etant donné que le Luxembourg est, depuis quelques années, confronté à une double crise du logement, les députés Marc Baum et David Wagner proposent une refonte de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. La proposition vise essentiellement à introduire dans la loi un encadrement efficace des loyers en évitant que la hausse continue et effarante des prix immobiliers ne se traduise en hausse identique des loyers, la limite actuelle des 5% n'étant plus efficace.

Les points essentiels sont exposés ci-dessous.

\*

**2. CRISE DE L'HABITAT ET DU DROIT AU LOGEMENT**

Les auteurs de la proposition de loi parlent d'une double crise du logement, à savoir une crise de l'habitat et une crise du droit au logement.

Même si la Chambre des salariés ne voit pas où est la véritable distinction entre ces deux aspects, elle partage toutefois les vues des deux députés que nous sommes en effet confrontés à une crise dont les symptômes sont les suivants :

**2.1. Un manque flagrant de logements à prix abordable**

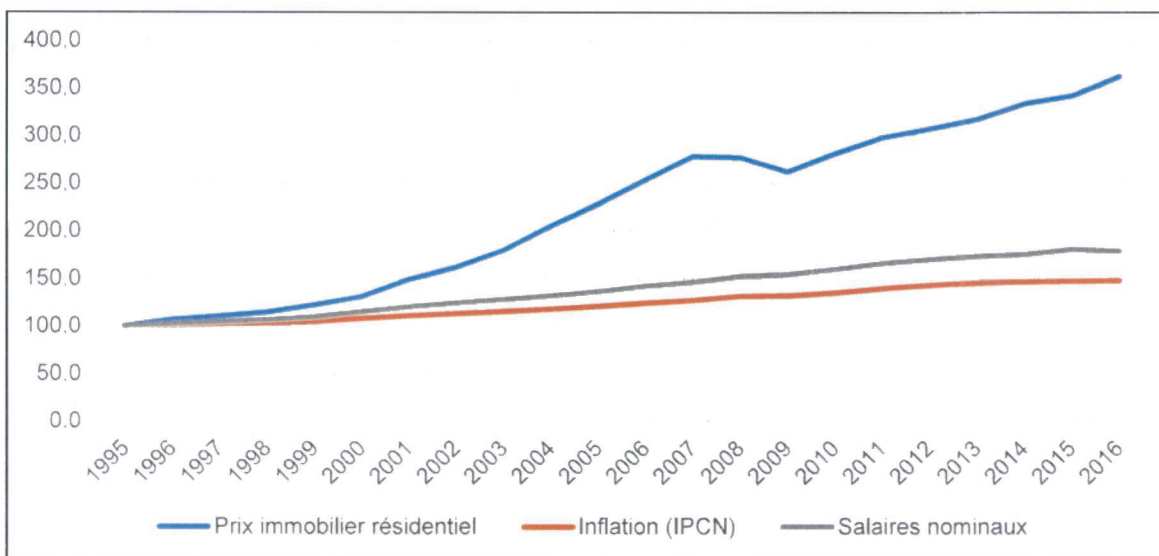
Dans son avis du 28 octobre 2013 relatif à l'accès à un logement abordable, le Conseil économique et social (CES) conclut qu'il faudrait construire 129.000 unités entre 2010 et 2030, soit en moyenne près de 6 500 logements nouveaux par an, pour couvrir les besoins en logements pendant cette période. Entre-temps ce chiffre a été réévalué par l'Observatoire de l'habitat à quelque 7.500 à 8.000 nouveaux logements nécessaires.

**2.2. Une explosion des prix qui ne sont plus dans aucun rapport avec l'évolution des prix à la consommation et des salaires**

Surtout depuis 2000, l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel commence à dépasser considérablement l'évolution du coût de la vie. Bien que, pendant les années précédentes, la progression des

prix du logement dépassât déjà celle du coût de la vie, il faut constater qu'après l'an 2000, les prix de l'immobilier résidentiel dérapent carrément par rapport à l'évolution du coût de la vie.

Les auteurs de la proposition de loi prennent uniquement en considération l'évolution du coût de la vie, mesurée par l'indice des prix à la consommation. Notre chambre est d'avis qu'il faudrait aussi prendre en considération l'évolution des salaires. Le graphique ci-dessus montre clairement que l'évolution des prix immobiliers est totalement disproportionnée par rapport à celle des salaires nominaux. Tandis que ces derniers ont augmenté de 3,8% en moyenne annuelle depuis 1995, les prix immobiliers ont connu une croissance annuelle moyenne de 12,5%.



Sources : proposition de loi, Statec, IGSS

Au vu de cette divergence de plus en plus flagrante entre prix de l'immobilier et salaires, il semble évident que la demande de logements n'est pas seulement alimentée par des travailleurs ayant leur emploi au Luxembourg et voulant y résider, mais aussi par des investisseurs pour lesquels l'immobilier est une valeur refuge, en présence de taux d'intérêt extrêmement bas.

Or, il ne serait certainement pas inutile pour la discussion sur la politique du logement de savoir dans quelle mesure des logements sont uniquement achetés en tant que pied-à-terre, leurs investisseurs n'optant pas pour un rendement sous forme de loyer régulier, mais spéculant sur la plus-value.

De même, le CES, dans son avis du 17 avril 2018 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, évoque un phénomène qui prend de plus en plus d'ampleur depuis quelques années dans beaucoup de villes européennes et également à Luxembourg: la location temporaire de logements (meublés touristiques) via des plates-formes électroniques de partage.

Le CES demande d'analyser plus en détail ce phénomène, pour avoir des données concrètes sur l'étendue d'une activité commerciale de location qui dépasse souvent la simple mise à disposition de courte durée d'un logement entre individus.

Les expériences à l'étranger montrent en effet que les véritables activités de partage de logements sont minoritaires, la plupart des logements loués relevant plutôt d'une activité commerciale, non limitée dans la durée.

Or, la location permanente de meublés touristiques risque d'avoir pour conséquence une contraction du nombre de logements à disposition des résidents permanents au Luxembourg, dont les loyers augmenteront en conséquence.

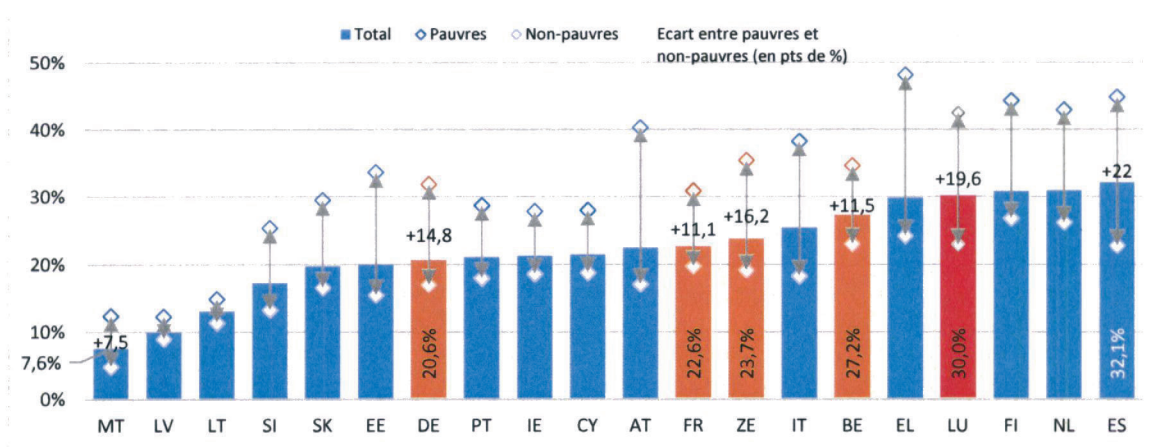
Notre chambre demande de s'inspirer des réglementations qui ont été mises en place dans d'autres villes à l'étranger pour endiguer la location temporaire des logements (immatriculation, limitation de la location dans la durée (p.ex. 60 jours par an).

### 2.3. Une proportion élevée de ménages en surcharge de coût du logement

Au Luxembourg, plus d'un ménage sur trois (36,8%) fait face, en 2017, à de lourdes charges financières liées au logement<sup>1</sup>. Le Luxembourg se classe ainsi à la 5<sup>e</sup> position parmi les pays de la zone euro, dépassé uniquement par la Chypre, la Grèce, l'Espagne et l'Italie.

En regardant plus particulièrement la part des loyers dans le revenu disponible des ménages locataires, il apparaît que le Luxembourg se place en 4<sup>e</sup> position des plus fortes parts au sein de la zone euro. En effet, les locataires y consacrent en moyenne 30% de leur revenu disponible au paiement du loyer. L'écart de 19,6 points entre ménages pauvres et non pauvres, et surtout la forte proportion de revenu disponible consacrée par les deux catégories de ménages sont autant de reflets des prix immobiliers élevés et croissants au Luxembourg et range, là encore, le pays parmi les plus mauvais élèves de la zone euro.

Part du loyer dans le revenu disponible et écart entre pauvres et non-pauvres, 2017



Source : CSL, Panorama Social 2019

\*

### 3. LA LOI DU 21 SEPTEMBRE 2006 : UNE PROTECTION DU LOCATAIRE INEFFICACE

Bien que la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ait comme objectif principal de « rendre plus attractif l'investissement dans le logement locatif afin de parer à la pénurie de logements à louer, tout en continuant à assurer une protection de la partie économiquement la plus faible au contrat de bail, à savoir le locataire », force est de constater que le but de protection du locataire n'a pas été atteint.

Les auteurs de la proposition de loi citent 3 raisons à cet échec:

- le locataire doit invoquer lui-même la protection légale, sinon il perd son droit à la protection ;
- les prix d'investissement, pour la plupart les prix d'acquisition, ont tellement augmenté dans une grande partie du pays que même les loyers correspondant à la limite maximale de 5 % du capital investi dépassent les capacités financières de beaucoup de locataires ;

<sup>1</sup> Selon la définition d'Eurostat, un ménage a une surcharge des coûts du logement lorsque ses coûts de logement totaux (déduction faite des allocations de logement) représentent plus de 40 % de son revenu total disponible (déduction faite des allocations de logement).

- la surchauffe des prix des investissements et des loyers a pour conséquence que bon nombre de logements locatifs tombent sous la définition d'un logement de luxe<sup>2</sup>, ce qui a pour conséquence que les dispositions protectrices concernant le loyer ne s'appliquent pas à ces logements.

La Chambre des salariés partage par conséquent la conclusion des députés qu'« *une nouvelle adaptation de la protection des locataires à travers une réforme de la loi sur le bail à usage d'habitation (bail à loyer) est nécessaire et urgente* ».

\*

#### 4. L'ENCADREMENT DES LOYERS DANS D'AUTRES PAYS EUROPEENS

Des mesures de protection des locataires existent également dans d'autres pays et villes européens, même si leur conception peut diverger.

Nous reproduisons ci-après une liste non exhaustive d'exemples.

*France :*

La France est en train d'expérimenter avec des méthodes différentes pour freiner les prix du loyer. Ceci est surtout le cas à Paris où les loyers ont augmenté si fortement que chaque année, 12.000 habitants quittent la capitale, ne pouvant plus payer le loyer. De 2005 à 2015, les loyers ont augmenté de 50%; la hausse maximum ayant eu lieu en 2014, lors de l'annonce d'un encadrement des loyers à partir du 1<sup>er</sup> août 2015. Dès l'introduction de cet encadrement jusqu'à l'abolition en 2017, les prix des loyers ont augmenté de seulement 1%. Le tribunal administratif avait annulé la mesure pour des motifs de forme. Au 1er juillet 2019, un encadrement a été réintroduit par la loi Elan, d'abord à Paris, mais il y a déjà des projets pour l'élargir à Lille et puis à d'autres villes françaises.

L'encadrement des loyers peut être décidé dans les zones d'urbanisation de plus de 50.000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant. Pour chaque territoire ainsi délimité, le représentant de l'Etat dans le département (préfet) fixera, chaque année, par arrêté :

- un loyer médian de référence, qui dépend de la situation de l'immeuble, du type de l'immeuble, de la date de construction, du nombre de pièces... ;
- un loyer de référence majoré de 20% par rapport au loyer de référence,
- et un loyer de référence minoré de 30% par rapport au loyer de référence.

Le loyer à payer par le locataire doit se situer dans la fourchette des loyers de référence minoré et majoré. Les loyers de référence sont calculés sur la base des données de l'observatoire local des loyers.

Tous les contrats de bail signés à partir du 1er juillet 2019 sont inclus dans l'encadrement, donc le règlement ne s'applique pas rétroactivement, sauf si le contrat de bail est renouvelé.

Les loyers maxima sont retrouvables sur un site du gouvernement où on peut introduire l'adresse souhaitée, l'année où l'immeuble a été construit et si l'immeuble est meublé ou non meublé. Le site calcule le loyer maximal autorisé. Il y a la possibilité de dépasser ce loyer, mais cette faculté est encadrée. Le bailleur n'a pas le droit de demander un loyer plus élevé pour le locataire entrant que celui payé par le locataire quittant le logement, même si le loyer pourrait être plus élevé en vertu du loyer de référence. En cas de non-respect du dispositif, et après mise en demeure restée vaine de s'y conformer, le bailleur pourra se voir sanctionné d'une amende jusqu'à 5.000 EUR pour une personne physique et jusqu'à 15.000 EUR pour une personne morale.

*Allemagne*

L'Allemagne dispose également d'une législation sur l'encadrement des loyers. Lorsqu'un bailleur reloue des logements existants dans des zones où le marché du logement est tendu, le loyer ne peut pas dépasser de plus de 10% le loyer de référence local. La question de savoir si le marché du logement est considéré comme tendu dépend des différents Länder. Le niveau du loyer comparatif peut être

2 D'après la loi de 2006, un logement de luxe est un logement avec confort moderne, non-standard, dont le loyer mensuel est supérieur à 2.137,31 EUR (269,00 EUR n.i. 100), ou dont le capital investi dépasse 4.819 EUR/m<sup>2</sup> (618,00 EUR n.i. 100) pour un appartement et 3.509 EUR/m<sup>2</sup> (450,00 EUR n.i. 100) pour une maison unifamiliale.

consulté à l'aide d'un indice local des loyers (Mietspiegel). Ce sont les Länder qui peuvent décider de l'application ou non d'un encadrement des loyers.

L'encadrement des loyers s'applique à la relocation de logements existants, mais pas aux immeubles neufs. Le propriétaire peut déterminer le loyer d'un logement nouvellement construit sans restriction. L'idée est que les investisseurs ne devraient pas être dissuadés de créer de nouveaux logements à cause de l'encadrement des loyers. Il en va de même pour les modernisations de logements existants.

La ville la plus concernée par la hausse des loyers est Berlin, où les montants des loyers ont doublé les 10 dernières années.

En juin 2019 a été présentée une proposition ayant pour objet l'introduction d'un gel des loyers pendant 5 ans. La réglementation serait votée en automne et entrerait en vigueur en janvier 2020. Seuls les logements anciens du parc privé, soit 1,6 million selon la mairie, seront concernés par cette mesure. Cet encadrement serait, contrairement au modèle français (parisien), aussi rétroactif, afin d'annuler des hausses anticipatives du loyer.

Fin août 2019, la sénatrice de la ville de Berlin (adjointe au maire) chargée du logement a proposé un plafond de loyer se situant dans une fourchette de 5,95 à 9,80 EUR par m<sup>2</sup>, en fonction de la vétusté de l'habitation.

Le but de ce blocage est de ramener du calme dans le marché locatif. De plus, les locataires ont désormais l'opportunité de faire vérifier si leur loyer est conforme à la norme et, sinon, de le faire baisser, si le loyer dépasse 30% du revenu net de leur ménage.

Egalement à Berlin, une pétition a été signée par 77.000 personnes demandant l'expropriation de chaque société d'investissement immobilière possédant plus de 3.000 logements dans la ville.

#### *Autriche :*

En Autriche, la législation actuelle sur l'encadrement des loyers a été introduite en 1994. Elle ne couvre cependant que les immeubles construits avant 1945 et est basée sur un loyer de référence (Richtwertsystem für Altbauten). Pour un logement standard à Salzbourg, le loyer de référence est de 8,03 EUR par m<sup>2</sup> et il est de 5,81 EUR par m<sup>2</sup> à Vienne<sup>3</sup>.

Plus spécifiquement à Vienne, il n'y avait dans le passé pas beaucoup de tensions sur le marché locatif, car plus de la moitié des logements n'appartiennent pas à des propriétaires privés. En effet, plus de 60% des Viennois résident dans des appartements à loyer plafonné et en propriété de la ville de Vienne ou de promoteurs publics, ce qui freine considérablement la hausse des prix. 80% des locataires paient en moyenne 9,6 EUR par mètre carré, un prix largement au-dessous de ce qui est demandé dans les autres métropoles européennes.

Déjà entre 1923 et 1934, la ville de Vienne avait commencé à construire plus de 60.000 logements pour la population, et elle possède aujourd'hui en tout 220.000 logements, soit 25% du parc résidentiel. En outre, il y a 200.000 logements construits par des promoteurs, s'engageant à proposer des loyers modérés en échange d'une aide financière de la ville.

La pression sur le marché locatif s'est tout de même accrue au cours des dernières années et les loyers des logements qui n'appartiennent pas à la ville ont augmenté de 42% entre 2008 et 2016. La réaction de la ville de Vienne a été d'imposer, sur deux tiers des terrains constructibles, la construction de logements subventionnés, dont le loyer n'excède pas 5 EUR par mètre carré.

#### *Suisse :*

En Suisse, environ 65% de la population louent leur appartement, soit beaucoup plus que dans de nombreux autres pays en Europe. De manière générale, on ne peut pas dire s'il y a une pénurie de logements ou un excès d'appartements vacants; cela varie beaucoup d'un canton à l'autre. Toutefois, même dans les régions chères de la Suisse, les loyers ne sont pas si mal adaptés au revenu moyen des habitants. La plupart des Suisses consacrent en effet en moyenne 20 à 22 % de leurs revenus au loyer, alors qu'en Allemagne, environ 40 % des habitants des grandes villes consacrent plus de 30 % de leurs revenus au loyer – hors charges d'énergie.

La réglementation des loyers en Suisse date de 1990. Jusqu'en 2008, la réglementation se faisait sur la base d'un taux d'intérêt variable déterminé par les cantons. Depuis 2008, les loyers sont liés à un

<sup>3</sup> Süddeutsche Zeitung, 29.08.2019

taux de rendement annuel de référence, qui est calculé trimestriellement. Le rendement locatif ne peut dépasser ce taux hypothécaire de référence de plus de 0,5 %. Le taux de référence a été ramené de 3,5 % en 2008 à 1,5 % en 2016. Le plafond s'applique aussi à des baux en cours, mais il faut que les locataires entreprennent des démarches.

Dans les villes suisses, cependant, ces dernières années, en raison e.a. de la faiblesse des taux d'intérêt, il y a eu une forte demande de biens immobiliers et une forte augmentation des capitaux investis, ce qui a entraîné une hausse des loyers en fonction du coût d'acquisition de plus en plus élevé des logements, à l'instar de l'évolution au Luxembourg. Toutefois, contrairement à ce qui s'est passé au Luxembourg, la politique a réagi face à la pression de l'opinion publique. En effet, dans la ville de Bâle, lors d'un référendum, 60% de la population a voté pour limiter la charge locative à un maximum de 33% du revenu net disponible des ménages. En outre, les rénovations de luxe trop onéreuses seront interdites.

Selon la jurisprudence, le locataire peut se lancer dans une procédure de contestation du loyer quand le nouveau loyer est de 10% supérieur à celui de son prédécesseur. A partir de la date où il reçoit les clés de son logement, le locataire mécontent a 30 jours pour déposer sa requête. La commission destinataire varie d'après les cantons. Il peut exister une seule commission cantonale ou des commissions régionales. Parfois, c'est aussi la préfecture qui est compétente.

\*

## 5. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI

### 5.1. La valeur de référence du loyer

La proposition de loi n'a pas pour objectif de modifier le plafond de 5% qu'un loyer annuel ne peut pas dépasser, mais elle vise un ajustement du capital investi auquel s'applique ce taux de 5%.

Il s'agit en effet d'ajuster le capital investi à l'aide d'un facteur d'ajustement, à savoir le coefficient de l'indice régional du prix de l'immobilier résidentiel, afin de neutraliser une partie due à la surchauffe, c'est-à-dire une partie de la portion dépassant l'évolution normale du coût de la vie.

Le capital investi est toujours défini par l'article 3 de la loi sur le bail à usage d'habitation. Il est réévalué au jour de la conclusion du bail en fonction des coefficients prévus par l'article 102, alinéa 6 LIR. D'autre part, si la construction du logement remonte à 15 ans ou plus, le capital investi réévalué est diminué de 2% par période de deux années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement. Ces frais sont également réévalués d'après les coefficients de l'article 102, alinéa 6 LIR.

*Coefficients de réévaluation d'après l'article 102, alinéa 6 LIR.*

<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>
1918 et antérieures	169,98	1941	14,27	1965	5,67	1989	1,75
		1942	14,27	1966	5,53	1990	1,69
1919	77,27	1943	14,27	1967	5,40	1991	1,63
1920	41,36	1944	14,27	1968	5,24	1992	1,59
1921	42,32	1945	11,37	1969	5,12	1993	1,53
1922	45,42	1946	9,03	1970	4,89	1994	1,50
1923	38,39	1947	8,69	1971	4,67	1995	1,47
1924	34,19	1948	8,13	1972	4,44	1996	1,45
1925	32,67	1949	7,72	1973	4,19	1997	1,43
1926	27,57	1950	7,44	1974	3,82	1998	1,42
1927	21,85	1951	6,89	1975	3,45	1999	1,40
1928	20,95	1952	6,78	1976	3,15	2000	1,36
1929	19,51	1953	6,79	1977	2,95	2001	1,32



<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>
1930	19,16	1954	6,73	1978	2,86	2002	1,30
1931	21,37	1955	6,73	1979	2,73	2003	1,27
1932	24,61	1956	6,69	1980	2,57	2004	1,25
1933	24,75	1957	6,40	1981	2,38	2005	1,22
1934	25,71	1958	6,36	1982	2,18	2006	1,18
1935	26,19	1959	6,33	1983	2,00	2007	1,16
1936	26,06	1960	6,32	1984	1,90	2008	1,12
1937	24,68	1961	6,27	1985	1,84	2009	1,12
1938	23,99	1962	6,22	1986	1,83	2010	1,09
1939	24,06	1963	6,04	1987	1,84	2011	1,06
1940	22,13	1964	5,86	1988	1,81	2012	1,03
						2013	1,01
						2014	1,01
						2015	1,00
						2016 et postérieures	1,00

La nouveauté consiste dans l'introduction d'un facteur supplémentaire, à savoir d'un facteur d'ajustement permettant d'éliminer la surchauffe des prix immobiliers dans les valeurs de référence des loyers.

Ce facteur d'ajustement devra donc refléter la différence entre l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et l'évolution du coût de la vie, ce dernier étant mesuré par l'indice des prix à la consommation. Ce facteur d'ajustement dépend évidemment de l'année d'investissement et varie en fonction de la région. En effet, comme l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel varie fortement en fonction de la région du pays (surtout en fonction de la proximité d'une région à la capitale), il y a lieu de prendre en considération l'évolution régionale du prix de l'immobilier résidentiel.

D'après la proposition de loi, le Statec devrait publier chaque année une mise à jour du tableau des facteurs d'ajustement représentant l'évolution des prix immobiliers par région et aussi par quartiers résidentiels de la Ville de Luxembourg.

Concrètement, les auteurs proposent de débiter leur facteur d'ajustement « surchauffe » en 1995. L'ajustement du capital investi à sa valeur en 1995 se fait en le divisant par le coefficient régional de l'évolution du prix de l'immobilier entre l'année d'investissement et l'année de référence 1995.

Pour le capital investi avant l'année 1995, il n'y a pas d'ajustement, mais le capital est toujours réévalué en fonction de l'article 102, alinéa 6 LIR.

#### *Coefficients régionaux des prix de l'immobilier résidentiel*

	<i>Ensemble du pays*</i>	<i>Luxembourg- Ville*</i>	<i>Canton de Luxembourg- Campagne</i>	<i>Canton d'Esch-sur- Alzette</i>	<i>Zone CAPPELEN- MERSCH**</i>	<i>Zone EST**</i>	<i>Zone NORD**</i>
1992	97,2	103,5	103,8	99,2	88,7	100,3	81,6
1993	96,1	96,2	99,8	101,5	94,2	100,5	85,6
1994	98,8	102,2	98,6	101,5	95,0	103,0	90,8
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	103,8	102,5	107,2	105,3	104,1	113,5	99,5
1997	108,3	108,7	110,8	108,1	105,0	112,0	107,0
1998	112,1	110,6	113,1	112,4	114,7	121,8	114,3
1999	118,7	116,6	121,9	120,5	116,4	126,6	117,9
2000	127,3	128,0	130,0	130,5	127,6	139,3	117,0

	<i>Ensemble du pays*</i>	<i>Luxembourg-Ville*</i>	<i>Canton de Luxembourg-Campagne</i>	<i>Canton d'Esch-sur-Alzette</i>	<i>Zone CAPPELEN-MERSCH**</i>	<i>Zone EST**</i>	<i>Zone NORD**</i>
2001	139,5	135,2	148,9	141,1	137,5	153,1	141,4
2002	155,2	155,9	155,3	158,8	159,3	172,5	159,8
2003	172,4	173,2	172,5	176,5	177,0	191,7	177,5
2004	196,6	197,6	196,8	201,3	201,9	218,6	202,5
2005	218,7	219,8	218,8	223,9	224,6	243,1	225,2
2006	243,3	244,5	243,4	249,0	249,8	270,5	250,5
2007	266,7	268,0	266,9	273,0	273,9	296,6	274,7
2008	276,7	286,0	284,2	279,1	282,5	307,6	285,7
2009	273,9	293,6	272,5	277,9	266,6	296,3	288,8
2010	287,8	309,5	295,8	284,8	282,1	310,3	303,7
2011	300,9	317,4	314,8	295,1	298,5	318,2	316,0
2012	312,9	338,6	334,8	302,2	315,5	338,0	314,4
2013	329,3	366,1	350,6	317,6	320,2	348,0	327,0
2014	339,5	384,2	377,1	326,2	334,1	358,1	334,3
2015	354,2	400,2	382,8	339,6	357,7	384,4	346,2
2016	381,4	443,4	414,7	353,1	365,2	393,5	368,7

Source : Proposition de loi ; Observatoire de l'habitat

#### *Exemple 1 : maison à Esch-sur-Alzette*

Une maison construite en 1995 pour 300.000 EUR et qui n'a pas changé de propriétaire depuis, donne droit (pour un contrat conclu en 2017) à un **loyer maximal de 1.727 EUR par mois, soit un rendement annuel de 6,91%**. (Capital investi = 300.000 EUR; réévalué x 1,47 = 441.000 EUR, décoté de 6%<sup>4</sup> = 414.540 EUR ; 5 % = 20.727 EUR/an = 1.727 EUR/mois).

Si cette maison est vendue en 2016 pour un prix de 1.060.000 EUR, elle donne droit en 2017, selon la législation actuelle, à un **loyer maximal de 4.151 EUR, soit un rendement annuel de 4,7%**. (Capital investi = 1.060.000 EUR; réévalué x1 = 1.060.000 EUR ; décoté de 6% = 996.400 EUR ; 5% = 49.820 EUR/an = 4.151 EUR/mois).

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cette maison vendue en 2016 au prix de 1.060.000 EUR, serait, après ajustement, en 2017, **de 1.728 EUR, soit un rendement annuel de 1,96%**. (Capital investi = 1.060.000 EUR; ajusté (base 1995) 1.060.000 : 3,531 = 300.138 EUR ; réévalué x 1,47 = 441.291 EUR ; décoté de 6% = 414.814 ; 5 % = 20.740 EUR/an = 1.728 EUR/mois).

#### *Exemple 2 : appartement Luxembourg-Ville*

Un appartement acheté à Luxembourg-Ville en 2000 pour 500.000 EUR donne droit en 2017 à un **loyer maximal de 2.833 EUR, soit un rendement annuel de 6,8%**. (Capital investi = 500.000 EUR ; réévalué x 1,36 = 680.000 EUR ; 5 % = 34.000 EUR/an = 2.833 EUR/mois).

Selon la proposition de loi, ce même appartement acheté en 2000 donne droit en 2017 à un **loyer maximal de 2.393 EUR, soit un rendement annuel de 5,74%**. (Capital investi = 500.000 EUR ; ajusté (base 1995) 500.000 : 1,280 = 390.625 EUR réévalué x 1,47<sup>5</sup> = 574.219 EUR ; 5 % = 28.711 EUR/an = 2.393 EUR/mois).

4 En 2010, la construction de la maison a daté de 15 ans. Pour les 7 ans jusqu'en 2017, il faut donc appliquer une décote de 2% par période de 2 années, donc ici 6%, si le bailleur n'a rien investi.

5 Dans l'exemple à l'exposé des motifs de la proposition de loi, on utilise ici le coefficient correspondant à l'année 2000, soit 1,36. La CSL est toutefois d'avis qu'il faut prendre le coefficient correspondant à l'année 1995, à savoir 1,47, puisqu'il s'agit d'éliminer le renchérissement des prix dû à la surchauffe depuis l'année 1995. Pour ce faire, il faut retrancher l'évolution du coût de la vie de l'évolution des prix immobiliers à partir de cette année.

Si cet appartement est vendu en 2016 pour 1.500.000 EUR, l'investissement donne droit en 2017 à **un loyer maximum de 6.250 EUR, soit un rendement annuel de 5%**. [Capital investi = 1.500.000 EUR ; réévalué x 1 = 1.500.000 EUR ; 5 % = 75.000 EUR/an = 6.250 EUR/mois).

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cet appartement vendu en 2016 au prix de 1.500.000 EUR donne droit en 2017 à **un loyer de 2.072 EUR, soit un rendement annuel de 1,66%**. (Capital investi = 1.500.000 EUR ; ajusté (base 1995)  $1.500.000 : 4.434 = 338.295$  EUR réévalué x 1,47 = 497.294 EUR ; 5 % = 24.865 EUR/an = 2.072 EUR/mois).

**Un rendement de 1,66% pourrait sembler faible, mais il faut le mettre en relation avec les taux d'intérêt quasi-nuls sur les comptes d'épargne et les taux hypothécaires. D'après la BCL, en novembre 2018, le taux variable des crédits immobiliers accordés aux ménages était de 1,51%, alors que le taux fixe était de 1,92%.<sup>6</sup>**

### *Le traitement des investissements de rénovation*

D'après la proposition de loi, l'article 3, paragraphe 3, alinéa 2 prévoit que les frais d'investissement ultérieurs sont aussi ajustés moyennant le facteur « surchauffe ». Or, la CSL n'y voit pas d'utilité, étant donné que les frais d'investissements de rénovation dans un immeuble n'évoluent généralement pas avec la spéculation immobilière, mais avec l'indice des prix à la construction.

En effet, si le facteur d'ajustement s'applique aussi à ces investissements ultérieurs, les propriétaires seront dissuadés d'investir, ce qui serait nuisible pour la rénovation du stock des logements.

Si un propriétaire qui a acheté ou construit une maison à Esch-sur-Alzette en 2000 pour 400.000 EUR procède à des rénovations en 2016 pour 200.000 EUR, le loyer maximum d'après la proposition de loi serait de :

$$[(400.000 * 1,47/1,305) + (200.000 * 1,47/3,531)] * 0,05/12 = (450.675 + 83.263) * 0,05/12 = 2.225 \text{ EUR}$$

Nous voyons que l'investissement effectué en 2016 n'est pris en compte que pour 83.263 EUR. Or le propriétaire a dépensé 200.000 EUR. Si le facteur d'ajustement s'applique aussi à ces investissements ultérieurs, les propriétaires seront dissuadés d'investir, ce qui serait nuisible pour la rénovation du stock des logements.

Si l'on n'applique pas le facteur d'ajustement à la rénovation, le loyer maximum serait évidemment plus élevé :

$$[(400.000 * 1,47/1,305) + (200.000 * 1,00)] * 0,05/12 = (450.675 + 200.000) * 0,05/12 = 2.711 \text{ EUR}$$

Rappelons toutefois, qu'avec la législation actuelle, le propriétaire pourrait demander un loyer encore plus substantiel :

$$[(400.000 * 1,36) + (200.000 * 1,00)] * 0,05/12 = (544.000 + 200.000) * 0,05/12 = 3.100 \text{ EUR}$$

En revanche, la CSL constate que, en calculant le capital investi de référence, il faudrait absolument éviter que les aides financières étatiques qui ont été utilisées dans le cadre de rénovations et de la mise en valeur du logement ne soient ajoutées à la somme du capital investi. Ceci devient encore plus important dans le cadre du nouveau régime d'aides financières dans le domaine du logement, introduit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, qui prévoit toute une série d'incitations financières pour encourager les propriétaires à entamer la rénovation énergétique durable de logements anciens.

Si la CSL est donc d'avis que le capital investi dans le cadre de rénovations ne devrait pas être recalculé par rapport à l'année de référence 1995, il faudrait en même temps éviter que la partie du capital qui a été apportée par l'Etat grâce aux aides financières ne soit ajoutée dans le calcul du capital investi de référence et par conséquent répercutée sur les loyers. Les locataires devraient, eux-aussi, profiter indirectement des aides financières étatiques attribuées au bailleur. C'est pourquoi l'effet bénéfique de la réduction des coûts énergétiques ne doit pas être annulé par la hausse simultanée du loyer.

<sup>6</sup> [http://www.bcl.lu/fr/media\\_actualites/communiqués/2019/01/taux/index.html](http://www.bcl.lu/fr/media_actualites/communiqués/2019/01/taux/index.html)

## **5.2. Inscription obligatoire du capital investi et de la valeur de référence du loyer dans tout nouveau contrat de bail**

Pour un premier bail conclu après l'entrée en vigueur de la loi, et sur demande d'un locataire actuel, le propriétaire-bailleur doit établir ou faire établir, soit par un expert assermenté en bâtiment, soit par un service public d'évaluation des valeurs de références du loyer à créer auprès du ministère du Logement, le capital investi. Le capital investi servira de base pour le premier contrat à conclure après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Cette procédure ne doit pas être répétée pour chaque nouveau contrat, sauf en cas d'investissement ayant une incidence sur le capital investi.

En outre, la proposition de loi prévoit également d'inscrire, pour tout contrat conclu après la mise en vigueur de la loi, obligatoirement les montants du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, de même que la valeur de référence du loyer au jour de la conclusion du bail, dans le contrat de bail même.

Une copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la loi doit être envoyée à la commission nationale des loyers, afin de permettre un suivi plus précis de l'évolution des loyers. A cette fin, les données recueillies, une fois anonymisées, peuvent être utilisées par l'observatoire de l'habitat, le Statec ou d'autres instituts de recherche.

## **5.3. Interdiction de dépasser le rendement maximal de 5 % de la valeur de référence pour tout nouveau bail**

Pour les baux en cours, chaque locataire pourra demander au bailleur le montant du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et la valeur de référence du loyer qui en découle (cf. point 2). Il est loisible au locataire d'un bail en cours de continuer à accepter le loyer convenu ou bien de convenir d'un autre loyer avec le bailleur. En cas de résiliation du bail existant par une des parties, le nouveau bail ne pourra dépasser le taux de 5 % de la valeur de référence du loyer. Cette façon de procéder procurera à chacune des parties les informations et moyens nécessaires pour convenir librement d'un loyer acceptable de part et d'autre.

Cette disposition devrait rester en vigueur tant que persistera la crise du logement

## **5.4. Définition de la crise du logement**

Un nouvel article 3bis, à insérer dans la loi, définit la crise du logement comme étant la situation, dans laquelle 5% des ménages, qui sont locataires du marché privé, sont obligés, soit de dépenser plus d'un tiers des revenus pour se loger, soit d'habiter dans un logement surpeuplé ou ne répondant pas aux critères de qualité d'un logement standard. Les modalités de détermination d'une crise de logement, les critères du surpeuplement et les critères de qualité d'un logement standard seraient à fixer par règlement grand-ducal.

La seule proportion de presque 37% de ménages qui sont en surcharge de coût du logement au Luxembourg en 2017 suffit déjà pour remplir les critères d'une crise du logement.

## **5.5. Redéfinition de la notion de « logement de luxe »**

Actuellement, les logements de luxe sont définis par des montants fixes inscrits dans la législation. Or, l'augmentation des prix immobiliers a fait que les loyers de beaucoup de logements répondent entretemps à cette classification de logements de luxe.

Les auteurs de la proposition de loi désirent remplacer les montants fixes par des montants en relation avec les valeurs de référence :

- le montant du loyer de 269 EUR n.i. 100 serait à remplacer par «200 % du loyer moyen de la région»;
- le montant du capital investi de 618 EUR n.i. 100 par m2 dans une copropriété est à remplacer par «200 % de la valeur de référence moyenne d'un logement faisant partie d'une copropriété de la région»;
- le montant du capital investi de 450 EUR n.i. 100 par m2 dans une maison unifamiliale est à remplacer par «200 % de la valeur de référence moyenne d'une maison unifamiliale de la région».

### 5.6. Création d'une commission nationale des loyers

La proposition de loi prévoit la création d'une commission nationale des loyers. Tout comme la commission communale des loyers, la commission nationale des loyers peut être saisie pour déterminer le capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et la valeur de référence du loyer. Dans le cas où la détermination du capital investi par la commission communale des loyers reste contestée, la commission nationale des loyers procède à une nouvelle détermination, ceci dans un souci d'harmonisation des décisions et afin d'éviter que le juge de paix ne doive statuer de suite sur ces litiges.

La commission nationale sera composée d'un président, juriste au ministère du Logement, et de 9 assesseurs, dont 4 membres représentant les locataires, 4 membres représentant les propriétaires et investisseurs et un représentant de l'Etat.

Un recours devant le juge de paix est ouvert contre les décisions de la commission nationale.

La commission nationale des loyers centralisera les contrats de bail, contrôlera l'application correcte de la loi et mettra les données statistiques, anonymisées, à disposition de l'Observatoire de l'habitat, du Statec et autres instituts de recherche et de statistique.

La commission nationale des loyers sera également en charge du contrôle de la salubrité et de la qualité du logement, en fonction de critères à préciser par règlement grand-ducal.

De même, la commission nationale des loyers aura une mission d'information des locataires et d'assistance juridique et d'expertise auprès des commissions communales des loyers et des offices sociaux.

\*

## 6. ENCADREMENT DES LOYERS ET OFFRE DE LOGEMENTS LOCATIFS

Il est souvent critiqué qu'une réglementation plus stricte en matière de loyers limiterait l'offre de logements locatifs, ceux-ci fournissant un rendement moins élevé.

On peut répondre que le plafonnement de loyers totalement inefficace au Luxembourg n'a pas facilité la construction de logements locatifs.

L'offre de logements abordables dépend encore d'autres facteurs qui doivent être mises en place par les acteurs publics, dont notamment :

- le renforcement des investissements dans la construction de logements subventionnés sociaux locatifs ;
- l'introduction d'un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 15% le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait à peu près la même proportion de la population que celle qui est exposée à un risque de pauvreté ;
- l'établissement d'un cahier des charges standardisé déterminant les caractéristiques auxquelles les logements à coût modéré doivent répondre, sous respect des besoins respectifs des différents types de ménage : Le prix du logement devrait se baser sur le coût de la construction majoré d'une marge bénéficiaire modérée à déterminer.

Finalement, la Chambre des salariés soulève que, face aux taux d'intérêt historiquement bas, et dont on ne voit pas de tendance à l'augmentation dans un avenir proche, le rendement sur le marché locatif est toujours très intéressant pour un investisseur.

Déjà en 1999, où les taux d'intérêt à long terme étaient considérablement plus élevés qu'aujourd'hui, le CES énumérait les arguments qui plaident en faveur même d'une réduction du taux de rendement de 5% :

*« Parmi les arguments qui plaident en faveur d'un taux de rendement locatif inférieur au taux d'intérêt, on peut citer:*

- *la sécurité plus élevée de l'investissement immobilier dans des situations de crise économique aiguë (valeur refuge);*
- *la meilleure protection qu'offre l'immobilier contre la perte du pouvoir d'achat de la monnaie du fait de l'augmentation du prix des immeubles ;*

- l'expectative de plus-values allant au-delà de la compensation de la perte du pouvoir d'achat de la monnaie ;
- l'ajustement périodique du capital investi prévu par la loi du 7 août 1987 (ndr : il s'agit de l'article 102, alinéa 6 LIR) qui est aussi une protection contre l'inflation; ... »<sup>7</sup>

\*

## 7. ENCADREMENT DES LOYERS ET DROIT DE LA PROPRIETE

Autre argument souvent avancé contre un encadrement des loyers : l'Etat s'immiscerait dans le droit de la propriété privée, qui est sacro-sainte au Luxembourg.

Or, en date du 20 août 2019, la Cour constitutionnelle allemande a déclaré l'encadrement des loyers conforme à la Loi fondamentale de la République fédérale, en invoquant l'intérêt public :

« *Es liegt im öffentlichen Interesse, der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Stadtteilen entgegenzuwirken* », écrit la Cour, qui retient qu'un encadrement des loyers permet l'accès au logement des locataires à faibles revenus:

« *Die Regulierung der Miethöhe ist auch im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Sie schneidet Preisspitzen auf angespannten Wohnungsmärkten ab und kann damit zumindest die Voraussetzungen für einen Marktzugang einkommensschwächerer Mieter schaffen.* »

Et encore: « *Nicht auszuschließen ist zudem, dass die Miethöhenregulierung Wohnungssuchenden aus einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten, die bei einem Wohnungswechsel aufgrund gestiegener Mieten in ihrem bisherigen Stadtteil ohne Miethöhenregulierung keine für sie bezahlbare Wohnung hätten finden können, das Anmieten einer Wohnung in ihrer angestammten Umgebung ermöglicht.* »<sup>8</sup>

\*

## 8. CONCLUSIONS

La Chambre des salariés accueille favorablement la proposition de loi sous avis. Elle souligne la nécessité absolue de prendre des mesures efficaces dans le domaine du logement locatif afin de mieux protéger les ménages plus modestes contre les excès en matière de spéculation immobilière.

La CSL demande toutefois de ne pas ajuster les investissements de rénovation à l'évolution des prix immobiliers, en raison des arguments formulés au point 5.1. du présent avis.

Finalement, la CSL propose également de réfléchir à l'extension du modèle de l'Agence immobilière sociale (AIS), qui adapte les loyers en fonction des revenus des ménages locataires.

Luxembourg, le 15 octobre 2019

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK

<sup>7</sup> Conseil économique et social: Les problèmes liés au logement, 7 juillet 1999

<sup>8</sup> <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article198828343/Mietpreisbremse-Was-das-Karlsruher-Urteil-bedeutet.html>  
extrait le 20 août 2019 à 15h30

06





## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 12 mars 2020

#### Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2020
2. 7495 Projet de loi portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
  - Rapportrice : Madame Semiray Ahmedova
  - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
  - Présentation du projet de rapport
  - Adoption du projet de rapport
3. 7094 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006
  - Auteur : M. David Wagner
  - Présentation et examen du texte de la proposition de loi et des avis afférents
  - Echange de vues avec le Gouvernement
  - Organisation des travaux
4. 7257 Proposition 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
  - Auteurs : M. Marc Baum, M. David Wagner
  - Présentation et examen du texte de la proposition de loi et des avis afférents
  - Echange de vues avec le Gouvernement
  - Organisation des travaux
5. Divers

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Lies, Mme Josée Lorsché rempl. M. Marc Hansen, M. David Wagner

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Henri Kox, Ministre du Logement

M. Mike Mathias du Ministère du Logement

Mme Nadine Besch, attachée ; groupe parlementaire déi gréng

Excusés : Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes  
\*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission  
\*

### **1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2020**

Le projet de procès-verbal est adopté.

### **2. 7495 Projet de loi portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**

Au vu de l'avis complémentaire favorable du Conseil d'Etat, le projet de rapport présenté par Mme la Présidente Semiray Ahmedova est adopté à l'unanimité des membres présents.

La commission se décide en faveur du modèle de base en vue des discussions en séance publique.

### **3. 7094 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006**

#### **- Présentation de la proposition de loi**

L'auteur de la proposition de loi, M. David Wagner (déi Lénk) présente brièvement sa proposition de loi.

La proposition de loi modifie la loi modifiée relative au bail à usage d'habitation du 21 septembre 2006 et a comme objectif de faciliter l'accès au logement locatif,

- 1) en interdisant au bailleur de mettre à charge du locataire les frais d'intervention d'un tiers relatifs à la location de l'immeuble, tels les frais d'intervention d'une agence immobilière ;
- 2) en baissant le montant maximum de la garantie locative à constituer par le locataire.

#### **b) Législation actuelle**

L'imputation des frais d'intervention d'un tiers relatifs à la location d'un immeuble n'est actuellement pas réglée par voie légale. La loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation reste muette sur ce type de frais. L'article 5 (1) stipule que la conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer, mais ne donne pas de précision relative à l'intervention d'agents immobiliers et les frais qui en découlent.

Les commissions pouvant être facturées par les agents immobiliers sont actuellement régies par un règlement grand-ducal du 20 janvier 1972. Ce règlement fixe dans son article 5 une commission maximum pour des locations privées qui s'élève à un mois de loyer, mais laisse aux parties de convenir de la prise en charge de ces frais. L'article 7 du même règlement précise encore que la TVA n'est pas reprise dans ce montant maximum.

Le montant maximum de la garantie locative est actuellement fixé dans l'article 5 (2) de la loi du 21 septembre 2006 à trois mois de loyer.

## Discussion

M. François Benoy (déi gréng) souhaite savoir si l'auteur de la proposition de loi considère que l'équivalent d'un mois de loyer est une somme suffisante pour couvrir les frais qu'un propriétaire doit dépenser pour réparer les dégâts qu'un locataire a laissés.

M. David Wagner répond que la garantie locative est en effet censée constituer la garantie pour des frais de réparations éventuels. Il faut néanmoins ne pas perdre de vue qu'un locataire apporte des travaux d'entretien au logement qu'il occupe et qu'il se doit de le garder dans un bon état. Il est cependant vrai aussi que certains locataires laissent malheureusement derrière eux un logement dans un état désastreux.

Quel délai pour le remboursement de la garantie après le changement de locataire ? M. Wagner propose de prévoir dans la législation un délai de deux mois pour le remboursement de la garantie locative. La Chambre des Salariés propose par ailleurs de prévoir la majoration de la somme à rembourser si le délai n'est pas respecté.

M. Benoy donne à considérer que certaines agences immobilières investissent beaucoup de temps et de moyens pour trouver un logement pour des personnes qui arrivent au Grand-Duché. Ne faut-il pas considérer que ces frais doivent être compensés ?

M. le Ministre Henri Kox souhaite d'abord remercier les députés qui souhaitent, par le biais de leurs propositions de loi rendre attentif à des pistes qui se présentent face à la pénurie de logements décents. Le Gouvernement prend régulièrement des initiatives législatives. La législation sur le bail à loyer figure parmi les lois que le gouvernement s'est proposé de prendre sur le métier. L'accord de coalition prévoit à cet effet « *Pour améliorer la situation des locataires, un système sera mis en place qui garantira que les frais d'agence encourus lors de la signature d'un contrat de location ne soient pas imputés unilatéralement aux locataires. Dans ce contexte, l'idée de la mise en place d'un instrument gratuit de publication des offres de logements libres sera analysée. La législation existante sera modernisée pour mieux contrôler l'évolution des loyers et de renforcer le rôle et les compétences des commissions de loyers. Les dispositions légales en matière de garantie décennale seront revues en vue de renforcer les droits des nouveaux propriétaires et de combattre les abus.* »

Le projet gouvernemental de modification de la législation sur le bail à loyer n'est pas prêt. Certains aspects légaux doivent encore être vérifiés. M. le Ministre propose que le gouvernement recueille toutes les propositions provenant des membres de la Chambre des Députés et les incorpore dans sa réforme de la législation sur le bail à loyer. Le dépôt d'un tel texte pourrait avoir lieu en automne 2020.

La réforme sur les impôts pourrait également comporter des éléments allant dans ce sens.

M. Yves Cruchten (LSAP) regrette que la proposition de loi de M. Wagner soit restée dans les tiroirs pendant quatre ans. L'orateur met en garde devant des abus qui peuvent apparaître. En Allemagne, suite à la mise en vigueur du « Bestellerprinzip »<sup>1</sup>, on a pu constater que des agences immobilières forçaient des clients à signer un engagement afin de pouvoir visiter un logement. Face à une pénurie de logements, le principe que c'est le client qui a chargé l'agence de louer un bien fonctionne trop souvent en défaveur des locataires.

M. Wagner souhaite savoir ce qui se passera avec ses deux propositions de loi. Il est d'accord pour dire que la responsabilité d'avoir laissé dormir la proposition de loi n'incombe

---

<sup>1</sup> Das „Bestellerprinzip“ gilt ausschließlich für die Vermietung von Wohnimmobilien: Wer den Makler beauftragt, hat auch für dessen Vergütung aufzukommen – entweder Vermieter oder Mieter.

pas au ministre actuel, ni à la présidence actuelle de la commission. L'orateur est convaincu qu'il faille appliquer à la proposition de loi la même procédure que pour un projet de loi (désignation d'un rapporteur, élaboration d'un projet de rapport), quitte à ce qu'en fin de compte la proposition de loi est finalement refusée en séance plénière.

M. Marc Lies (CSV) soutient l'idée de M. Wagner tout en rappelant que les partis et groupes de l'opposition parlementaire ne disposent pas des moyens nécessaires pour élaborer avec facilité un texte d'une certaine complexité.

Face à une situation de pénurie de logements, il serait important d'impliquer toutes les forces politiques dans la discussion et de donner une suite aux propositions de loi.

Mme la Présidente de la commission explique que la présente réunion sert justement à ce que les députés puissent prendre connaissance des propositions de loi. Elle donne néanmoins à considérer qu'une proposition de loi n'est parfois pas suffisamment élaborée pour fournir une réponse à des problèmes complexes. Les idées de base pourraient néanmoins utilement trouver leur place dans un projet de loi.

M. Benoy pourrait se montrer d'accord avec cette vue notamment parce que le gouvernement a la ferme intention de saisir la Chambre d'un projet de loi dans quelques mois seulement.

M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) salue que le gouvernement est d'accord pour prendre sérieusement en considération les idées émises par l'opposition parlementaire. Il est important que toutes les forces politiques réunissent leurs efforts pour trouver des solutions face à la pénurie de logements abordables.

M. Max Hahn (DP) est d'avis que le calendrier gouvernemental est ambitieux. Il suggère que la commission fasse confiance au ministre.

M. le Ministre rappelle qu'il est impossible de traduire en loi la proposition de M. Wagner. Dans son avis, le Conseil d'Etat a en effet constaté que « *Dans la mesure où la disposition établit une restriction à la liberté de commerce et professionnelle du secteur immobilier, le libellé devra toutefois préciser, sous peine d'opposition formelle, tant le contrat visé que les parties et les prestations.* », M. le Ministre rappelle sa proposition de soumettre, dans les meilleurs délais, à l'avis de la Chambre une réforme de la législation sur le bail à loyer.

M. Wagner insiste pour que sa proposition de loi soit traitée selon la procédure législative prévue dans le Règlement de la Chambre des Députés, de préférence avant l'été. Rien n'empêche le Gouvernement à déposer également son projet de loi.

M. Lies soutient la proposition de M. Wagner. Il s'exprime en faveur d'une prise de décision.

M. le Ministre craint que l'évacuation des différentes propositions de loi mène à un saucissonnage de la réforme. Il ne souhaite néanmoins pas influencer la décision de la commission parlementaire sur les suites à accorder à la proposition de loi de M. Wagner, tout en rappelant que le texte nécessite une adaptation au vu de la question soulevée par le Conseil d'Etat.

M. Goergen rappelle que la Chambre dispose du droit d'initiative parlementaire. Si les partis et groupes parlementaires ne disposent pas des moyens adéquats, il faut se les donner.

M. Di Bartolomeo est d'avis que les idées de l'auteur d'une proposition de loi doivent être clairement identifiables, même si elles sont en fin de compte intégrées dans un projet de loi gouvernemental.

M. Cruchten propose de ne pas passer à côté de l'opportunité de pouvoir mener une discussion fructueuse.

M. Wagner est d'accord que la désignation du rapporteur pour sa proposition de loi ait lieu au cours d'une prochaine réunion de la commission parlementaire.

**4. 7257 Proposition 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**

Ce point de l'ordre du jour est reporté à une prochaine réunion.

**5. Divers**

Aucun sujet n'a été abordé sous le point « Divers ».

\* \* \*

Luxembourg, le 27 avril 2020

La Secrétaire-administratrice,  
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,  
Semiray Ahmedova

7257/05

N° 7257<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION 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**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(28.4.2020)

Par dépêche du 13 mars 2018, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, portant sur la modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, déposée le 1<sup>er</sup> mars 2018 par les députés Marc Baum et David Wagner et déclarée recevable le 13 mars 2018 par la Chambre des députés.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire des articles.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 12 juillet, 3 octobre et 8 novembre 2019.

La prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique a été communiquée au Conseil d'État par dépêche du 23 septembre 2019.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

La proposition de loi sous avis s'inscrit dans une série de propositions de loi, qui visent à mettre en place des solutions à la crise du logement que connaît actuellement le Grand-Duché de Luxembourg, que celles-ci portent sur des logements ou des terrains à bâtir disponibles pour pallier leur pénurie, qu'elles portent sur les loyers demandés par les propriétaires des logements ou de terrains ou qu'elles portent sur les modalités du contrat de bail ou encore sur le régime fiscal s'appliquant aux transactions immobilières. Il appartiendra à la Chambre des députés, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, d'adopter les mesures qu'elle estime les plus appropriées pour répondre à cette situation.

Les soucis des auteurs des différentes propositions de loi rejoignent par ailleurs ceux du Gouvernement, qui, dans sa prise de position du 23 septembre 2019 par rapport à la proposition de loi sous avis, a rappelé que l'accord de coalition 2018-2023 prévoit également une action dans le domaine du logement et notamment une refonte de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, plus particulièrement au niveau des frais d'agence, de l'évolution des loyers et du rôle et des compétences des commissions des loyers<sup>1</sup>.

La proposition de loi sous avis entend justement agir sur ces deux derniers points, essentiellement :

1° en introduisant un coefficient de pondération (« valeur de référence du loyer ») destiné à limiter l'incidence des prix d'achat des immeubles de location sur les loyers légalement possibles ;

<sup>1</sup> Doc. parl. 7257<sup>2</sup>, prise de position du Gouvernement.



- 2° en obligeant les bailleurs à inscrire tant le capital investi que la valeur de référence du loyer dans tout nouveau contrat de bail ;
- 3° en introduisant, si un état de crise du logement est constaté, un remboursement obligatoire au locataire de tout loyer perçu dépassant le maximum légalement autorisé ;
- 4° en redéfinissant la notion de « logement de luxe » figurant à la loi précitée du 21 septembre 2006 ;
- 5° en créant une commission nationale des loyers avec des compétences nationales, notamment pour la collecte de données relatives aux baux d'habitation et pour la fixation subséquente de la « valeur de référence du loyer ».

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article sous examen modifie l'article 3 de la loi précitée du 21 septembre 2006 sur plusieurs points.

#### *Point 1°*

En remplaçant, au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 3 de la précitée loi, les termes « capital investi dans le logement » par ceux de « valeur de référence du loyer », les auteurs de la proposition de loi sous avis entendent découpler le loyer maximal autorisé de la valeur marchande du bien loué, cette dernière étant alors pondérée par le recours à la nouvelle valeur, dont la composition fait l'objet du nouveau paragraphe 6 de l'article 3 en question. Le Conseil d'État n'a pas d'observation.

#### *Point 2°*

En omettant, à l'article 3, paragraphe 2, de la loi précitée du 21 septembre 2006, dans sa teneur proposée, la référence à un « accord entre parties », la modification proposée enlèvera aux parties à un contrat de bail toute liberté contractuelle sur la fixation de la valeur du capital investi, partant sur un élément essentiel de la fixation du loyer, ce dernier ne pouvant en effet dépasser 5 pour cent du capital investi par an.

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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. C'est en raison de la violation de cet équilibre que la Cour a été amenée à « condamner », au cours de la dernière décennie, certaines lois nationales. Tel était le cas pour un régime de contrôle des loyers en Pologne en vigueur pendant onze ans et qui soumettait les propriétaires privés à d'importantes restrictions<sup>2</sup> et encore pour une loi en Slovaquie en vertu de laquelle les loyers régulés étaient fixés à un niveau sensiblement inférieur aux prix du marché dans la zone considérée<sup>3</sup>.

Le Conseil d'État n'est pas en mesure de porter un jugement sur le régime envisagé au regard de cette jurisprudence. Il ne peut que constater l'importance de l'ingérence dans le droit de propriété prévue dans le dispositif sous examen et attirer l'attention du législateur sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière.

#### *Point 3°*

Le point 3°, lettre a), introduit à l'article 3, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 21 septembre 2006, la notion de « valeur de référence », qui correspond, selon les auteurs de la proposition de loi,

<sup>2</sup> CEDH, *Hutten-Czapska c. Pologne* [GC], n° 35014/97, CEDH 2006 VIII.

<sup>3</sup> CEDH, *Bitto et autres c. Slovaquie*, n° 30255/09, 28 janvier 2014 ; CEDH, *Bukovčanová et autres c. Slovaquie*, n° 23785/07, 5 juillet 2016.

à « un facteur d'ajustement permettant de neutraliser dans le capital investi, une partie due à la surchauffe [des prix immobiliers], la partie dépassant considérablement l'évolution normale du coût de la vie ». Il en résulterait que les loyers pourraient certes être adaptés par référence au capital investi réévalué, de telle sorte que les propriétaires ne seraient pas exposés au risque de voir les loyers perçus dépréciés par l'inflation, mais en même temps, les locataires (potentiels) ne seraient plus confrontés à des demandes de loyers exorbitants en raison du calcul de ceux-ci par rapport à un capital investi non pondéré et donc pleinement impactées par la hausse des prix de l'immobilier qui dépasse de loin le taux moyen de l'inflation.

La proposition s'inscrit ainsi dans la lignée de régimes poursuivant un but analogue introduits ou en projet, notamment dans les droits français et allemand et tendant également à limiter, voire à interdire, les hausses des prix des logements locatifs.

Le Conseil d'État renvoie à la disposition sous avis pour les détails du coefficient de pondération, qui n'appellent pas d'observation. Il s'interroge toutefois sur la détermination de l'année de référence de base qui ne repose pas sur un choix neutre, mais sur la volonté affirmée par les auteurs de la proposition d'influencer directement la valeur de référence et, partant, la détermination de la valeur des loyers maxima<sup>4</sup>.

Le point 3<sup>o</sup>, lettre b), modifie l'alinéa 2 de l'article 3, paragraphe 3, et introduit le coefficient de pondération également au niveau de la prise en considération des frais engagés pour l'entretien ou la réparation du bien loué.

#### *Point 4<sup>o</sup>*

Pour que le locataire (potentiel) soit pleinement informé des éléments sur base desquels le loyer sera calculé, les auteurs de la proposition de loi sous avis estiment nécessaire que le propriétaire établisse, ou fasse établir par un expert, voire par un service public encore à créer, la valeur du capital investi, et cela soit d'office avant la conclusion du premier contrat de bail, soit sur demande du locataire en cas de contrat existant. Ce calcul ne serait cependant réalisé qu'une seule fois, sauf en cas d'investissement ayant une incidence sur le capital investi.

L'obligation prévue doit être examinée en relation directe avec la détermination du loyer sur la base du capital investi éventuellement ajusté à l'année de référence 1995. Cette obligation impose une charge importante au propriétaire, dont les effets pratiques pourraient bien amener certains propriétaires à préférer ne pas donner un bien en location plutôt que de se voir imposer cette charge. En effet, si le locataire estime le loyer surfait, il lui est loisible de saisir la commission des loyers pour le voir réduire et il appartiendra alors de toute façon, dans le cadre de cette procédure, au propriétaire de rapporter la preuve de la réalité et de la licéité du loyer demandé, en précisant que si le loyer dépassait effectivement le loyer permissible, le bailleur devrait (au vœu des auteurs de la proposition de loi sous avis) restituer au locataire le montant trop-payé sous la seule condition que le bail avait été conclu dans une situation de crise du logement<sup>5</sup>. Il ne semble de ce chef guère utile d'imposer une obligation de communication telle que proposée, qui serait de simple précaution.

#### *Point 5<sup>o</sup>*

Outre qu'il précise les éléments que tout contrat de bail devra nécessairement contenir<sup>6</sup>, le point 5<sup>o</sup> introduit à charge du bailleur une obligation, pénalement sanctionnée de peines d'amendes correctionnelles, de communiquer à la commission nationale des loyers, mise en place par la proposition de loi sous avis, une copie de tout contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, en vue de leur inscription dans un traitement de données destiné à reprendre tous les détails des baux tant écrits que verbaux transmis à ladite commission.

En premier lieu, le Conseil d'État note que d'après les auteurs de la proposition de loi, les éléments à mentionner obligatoirement dans tout contrat de bail doivent l'être « dans un souci de transparence »<sup>7</sup>,

4 Proposition de loi, exposé des motifs, p. 23.

5 Voir l'article 2 de la proposition sous avis, tout en précisant que, d'après les critères y repris, une telle situation de crise du logement serait donnée actuellement, et cela depuis plusieurs années.

6 Le Conseil d'État renvoie également à la question parlementaire n° 1808 du 31 janvier 2020 des députés Mars di Bartolomeo et Yves Cruchten relative à la mention du capital investi dans les contrats de bail afin de protéger les locataires contre des loyers abusifs (réponse datée du 5 février 2020).

7 Voir le commentaire du point 5 de l'article 3 de la proposition de loi sous examen.

de telle sorte qu'il en conclut que le contrat de bail reste juridiquement valable, même si les éléments en question n'y figurent pas tous.

En ce qui concerne, en second lieu, l'obligation de faire parvenir à la commission nationale des loyers une copie de tout bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur des dispositions sous examen, en vue de la reprise du bail dans un traitement de données spécifique, le Conseil d'État a de sérieuses réserves quant à la compatibilité du traitement mis en place pour gérer les données ainsi collectées avec le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), ci-après le « RGPD ».

En effet, l'article 5 du RGPD, et plus particulièrement son point 1, lettre c), prévoit que les données à caractère personnel collectées doivent être « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées », ce qui correspond au principe de la minimisation des données. Or, la proposition de loi n'indique pas clairement quelle est la finalité de la transmission d'une copie de chaque contrat de bail. Il est vrai que le commentaire des articles précise que : « [...] la commission nationale vérifie les copies de contrats de baux qui leur ont été transmis en vertu de ces dispositions. Au cas où la commission nationale constate qu'un contrat ne répond pas aux prescriptions de la présente loi, elle prend l'initiative pour faire redresser les modalités contractuelles en question [...]. » Le Conseil d'État reviendra sur ce point dans la suite du présent avis.<sup>8</sup> Le commentaire indique encore que « la banque des données enregistrées par la commission nationale des loyers peut être consultée pour des besoins statistiques et des recherches », sous forme « évidemment » anonymisée. Le texte de la proposition de loi omet toutefois de consacrer ces finalités, de sorte que le Conseil d'État ne peut que constater que la finalité du traitement ne résulte pas clairement de la proposition de loi, ce qui l'amène à émettre une opposition formelle.

La communication des données personnelles pourrait encore se comprendre, dans une certaine mesure, dans l'optique où la commission nationale des loyers serait en charge de la fixation des coefficients de pondération. Or, d'après les auteurs de la proposition de loi, cette fixation appartiendra à l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Il ressort de la lecture de la liste des données devant être fournies à la commission nationale des loyers au vœu des auteurs de la proposition de loi, dont certaines sont éminemment personnelles, que le principe précité de la minimisation des données, qui doivent être en adéquation avec les finalités ayant présidé à la mise en place du traitement en question, n'est pas respecté, ce qui, outre de contrevenir au RGPD, constitue également une violation des dispositions tant internationales que nationales garantissant le respect de la vie privée.

Le Conseil d'État ne saurait admettre qu'à défaut de détermination claire d'une finalité spécifique du traitement, les données puissent être conservées et utilisées par la commission nationale des loyers au-delà de l'examen immédiat auquel elle peut procéder au titre de l'article 5 de la proposition de loi sous avis. Aussi, le Conseil d'État doit-il émettre une opposition formelle à l'encontre de la disposition proposée pour autant qu'elle prévoit la collecte des baux et des informations y contenues par ladite commission.

Le Conseil d'État regrette par ailleurs que l'avis de la Commission nationale pour la protection des données ne semble pas avoir été sollicité, bien que la proposition de loi préconise la mise en place d'un nouveau traitement de données personnelles, cela d'autant plus qu'elle prévoit de surcroît des sanctions pénales conséquentes en cas de manquement à l'obligation de communication.

## *Article 2*

L'article 2 introduit un nouvel article *3bis* dans la loi précitée du 21 septembre 2006, qui obligera le bailleur à rembourser au locataire les montants perçus au-delà du loyer maximal autorisé « aussi longtemps que persiste une crise du logement », cette dernière notion étant définie à l'alinéa 2 de la disposition sous avis.

La nouvelle disposition constitue ainsi une sanction du dépassement du loyer maximal permis. Les auteurs de la proposition de loi sous avis sont toutefois muets sur la procédure à appliquer pour obtenir restitution du montant trop payé.

<sup>8</sup> Voir observation à l'endroit de l'article 5.

En ce qui concerne les concepts utilisés, le Conseil d'État note d'abord que le terme « ménage » n'est pas défini. Il rappelle que les dispositifs légaux en matière sociale prennent à chaque fois soin de préciser ce concept, qui est un élément central pour l'application de la loi proposée. L'absence de précision de cette notion est source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle.

Pour ce qui concerne la notion de « crise du logement » ainsi que les critères du surpeuplement et de qualité d'un logement standard, il est renvoyé à un règlement grand-ducal. Le Conseil d'État s'interroge sur la possibilité de déterminer des critères en vue de définir ces concepts.

Il attire encore l'attention sur le risque d'une surréglementation, qui, à nouveau, entraînera celui de voir les bailleurs potentiels renoncer à mettre leur bien sur le marché.

### *Article 3*

L'article 3 modifie l'article 6 de la loi précitée du 21 septembre 2006.

#### *Point 1°*

Le choix du seuil de 200 pour cent du loyer moyen mensuel de la région étant un choix politique, le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler sur ce point. Il relève cependant que la notion de « région » n'est définie ni dans la proposition de loi ni dans la loi qu'elle entend modifier. Il n'y a pas non plus de renvoi vers une autre loi qui permettrait de connaître les contours de ce terme. Cette imprécision étant par conséquent source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle de ce chef.

#### *Point 2°*

Sans observation, il s'agit encore d'un choix politique.

Il y a toutefois lieu d'écrire « qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 5 ».

#### *Point 3°*

Le point 3° crée une base légale pour un règlement grand-ducal appelé à déterminer les modalités de calcul du « loyer mensuel moyen », de la « valeur de référence moyenne d'un logement faisant partie d'une copropriété » ainsi que de la « valeur de référence moyenne d'une maison unifamiliale ». Toutes ces valeurs semblent correspondre aux termes « valeur de référence du loyer » introduits au nouvel alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 de l'article 3 de la loi précitée du 21 septembre 2006. Pour assurer la lisibilité du texte, le Conseil d'État estime par conséquent qu'il s'impose de ne retenir que cette dernière dénomination. Il se demande en outre si la référence à l'article 3, paragraphe 2, ne devrait pas être complétée pour inclure également le paragraphe 3 du même article, étant donné que la valeur du capital investi est calculée en application de ces deux paragraphes.

### *Article 4*

Sans observation.

### *Article 5*

L'article sous examen propose d'insérer dans la loi précitée du 21 septembre 2006, un nouvel article 7bis instituant la commission nationale des loyers. Cette commission existera à côté des commissions communales des loyers qui seront maintenues.

Le Conseil d'État note qu'outre les missions définies dans certains articles de la proposition de loi sous avis ainsi que dans la disposition sous examen, la commission nationale des loyers sera encore « en charge du contrôle de la salubrité et de la qualité du logement », dont les critères seraient à fixer par règlement grand-ducal.

Or, cette matière est, depuis le dépôt de la proposition de loi sous avis, régie par la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation<sup>9</sup> qui, notamment, donne compétence au bourgmestre pour vérifier la salubrité des logements et chambres donnés en location et prévoit les

<sup>9</sup> <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2019/12/20/a882/jo>

sanctions nécessaires si les conditions de salubrité ne sont pas remplies. Le dispositif sous examen prévoit que ces critères de salubrité sont fixés par règlement grand ducal. Le dispositif prévu ne donne aucune garantie quant à la cohérence de ce régime avec celui prévu dans la loi précitée du 20 décembre 2019. Par ailleurs, il n'est pas indiqué de créer une deuxième compétence dans le chef de la commission nationale des loyers avec une finalité identique. Par conséquent, le Conseil d'État insiste, sous peine d'opposition formelle, sur l'omission de l'instauration d'un nouveau mécanisme de fixation des critères de salubrité, qui créerait une incohérence, source d'insécurité juridique, en raison de la dualité des régimes applicables à une même situation.

La proposition de loi sous avis donne encore compétence à la commission nationale des loyers pour vérifier la conformité des baux qui lui sont transmis par les bailleurs avec les prescriptions de la loi qu'elle entend modifier. Si une non-conformité est constatée, la commission nationale des loyers met en demeure le bailleur de redresser les modalités contractuelles concernées, et, à défaut de suite satisfaisante, elle convoque le bailleur et le locataire en vertu des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 8 de la loi précitée du 21 septembre 2006.

Le Conseil d'État s'interroge sur cette procédure. Telle que la disposition proposée est actuellement libellée, la commission nationale des loyers pourra imposer sa lecture de la loi en vue de voir adapter les baux librement consentis entre les parties. Les auteurs de la proposition de loi sont également muets sur la finalité de la convocation des parties au bail, se bornant à établir les règles de procédure en vue de cette convocation. Est-ce que la commission nationale des loyers procédera à un débat contradictoire ? Quelle sera la valeur juridique de l'issue de cette procédure, qui constitue en fait un contrôle d'office de l'ensemble des baux en dehors de tout litige ? Quels seront les pouvoirs décisionnels de cette nouvelle commission ? Le cas échéant, comment articuler de tels pouvoirs avec la compétence exclusive reconnue par le Nouveau Code de procédure civile au juge de paix statuant en matière de bail à louer ?

En ce qui concerne la composition de la commission nationale des loyers, qui fait l'objet du paragraphe 3 du nouvel article 7bis, le Conseil d'État constate l'absence de tout critère de détermination des membres représentant, respectivement les locataires et les propriétaires et investisseurs. À défaut d'organisations nationales représentatives de ces parties, le Conseil d'État a du mal à concevoir la désignation de leurs représentations respectives. Cette imprécision est à nouveau source d'insécurité juridique, de telle sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs de la proposition de loi sous avis sur le fait qu'au paragraphe 3, la notion de « carrière supérieure » est désuète depuis la réforme de la fonction publique de 2015. Il y a lieu d'écrire « fonctionnaires relevant de la catégorie de traitement A ».

Enfin, le Conseil d'État s'interroge sur la signification pratique de l'obligation faite, au paragraphe 4, à l'État de mettre à disposition de la commission nationale des loyers les outils nécessaires à l'exercice de ses missions « dans des délais convenables ».

#### *Articles 6 à 9*

Sans observation.

\*

### **OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE**

#### *Observations générales*

Le Conseil d'État signale qu'il est surfait de remplacer un article ou un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase. Ce n'est que si plusieurs mots dans une phrase, voire plusieurs passages de texte à travers un article ou un paragraphe sont à remplacer ou à ajouter qu'il est indiqué de remplacer cette phrase, cet article ou ce paragraphe dans son ensemble. À titre d'exemple, il y a lieu de citer l'article 3, point 2°, et l'article 8, point 2°, de la proposition de loi sous examen.

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs latins tels que « *bis, ter,...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Il

y a dès lors lieu d'écrire « Commission nationale des loyers » et « Chambre des députés », tandis que tous les substantifs des termes « commission communale des loyers » s'écrivent en lettres minuscules, ces termes étant visés de manière générique et devant s'appliquer à l'ensemble des communes.

Le Conseil d'État constate, à la lecture de la proposition de loi sous avis, que celle-ci prévoit l'application de plusieurs de ses dispositions à des contrats de bail conclus « après l'entrée en vigueur de la présente loi ». Or, les modifications de la proposition de loi sous avis sont à insérer dans la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil et ont donc vocation à en faire partie intégrante. La référence à « la présente loi », alors qu'il s'agit de la proposition de loi sous avis, est dès lors erronée. De ce qui précède, il convient de se référer à la proposition de loi sous avis de la manière suivante :

« après l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ».

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité dans l'intitulé ou auparavant dans le dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte indiqueront « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé. À titre d'exemple, le Conseil d'État cite la phrase liminaire de l'article 6 de la proposition de loi sous avis qui est à formuler comme suit :

« Art. 6. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit : ».

À l'occasion de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer des articles de l'acte modificatif. À titre d'exemple, il convient d'écrire à l'article 2 visant à insérer un article *3bis* nouveau : « Art. 3bis. ».

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visée. Ainsi, il faut écrire, à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettre c), deuxième phrase, [de la loi] », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 [de la loi] ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Les termes « ministère du logement » sont à remplacer par ceux de « ministre ayant le Logement dans ses attributions ».

#### Article 1<sup>er</sup>

Au point 3, lettre a), à l'alinéa 1<sup>er</sup> à remplacer, il est indiqué d'insérer une virgule après les termes « À cette fin ». Par ailleurs, le terme « respectivement » est employé de manière inappropriée. Ce terme est à remplacer par le terme « ou », ceci à deux reprises.

Toujours au point 3, lettre a), à l'alinéa 1<sup>er</sup> à remplacer, le Conseil d'État signale que si un ajout tel que « suivant » figure dans un renvoi sans indication de numéro, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Partant, au point 3, lettre a), dernière phrase, il convient de remplacer les termes « alinéa suivant » par les termes « alinéa 2 ».

Au point 4<sup>o</sup>, au paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, à remplacer, il y a lieu d'insérer une virgule entre les termes « À cette fin » et les termes « le bailleur soumet » et de supprimer la virgule entre les termes « toute pièce justificative » et les termes « dont il dispose ».

À l'alinéa 2, il y a lieu de supprimer les virgules entourant les termes « et les frais de l'acte ».

Au point 5<sup>o</sup>, le Conseil d'État propose de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« À la suite du paragraphe 5, est inséré un paragraphe 6 nouveau, qui prend la teneur suivante : ».

Au même point 5<sup>o</sup>, au paragraphe 6, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, le Conseil d'État propose d'écrire :

« [...] le ~~montant~~ du capital investi, ~~celui~~ ajusté à l'année de référence 1995, le ~~montant~~ réévalué et ~~celui~~ décoté, [...] ».

Au point 5<sup>o</sup>, au paragraphe 6, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État propose de scinder la deuxième phrase en deux phrases distinctes, pour écrire :



« Une copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est transmise endéans un mois suivant la conclusion ou la modification du contrat par le bailleur ou son représentant à la Commission nationale des loyers prévue à l'article 7bis. Celle-ci enregistre la localisation du logement, le type de logement, les nom, prénoms et adresse du propriétaire, les nom et prénoms du locataire, le capital investi, celui ajusté à l'année de référence 1995, le montant réévalué et décoté, la valeur de référence du loyer et le montant du loyer convenu dans une banque de données, qui est soumise aux dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. »

Au point 5°, au paragraphe 6, alinéa 3, à insérer, la référence à l'« alinéa précédent » est erronée. Par ailleurs, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. Partant, le Conseil d'État propose de reformuler la première phrase comme suit :

« L'omission par le bailleur d'inscrire les données visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> dans le contrat de bail, de même que l'omission ou le refus de transmettre ces données à la Commission nationale des loyers dans le délai prescrit, ainsi que le fait de fournir intentionnellement des renseignements inexacts ou incomplets, sont passibles d'une amende de 251 à 45 000 euros. »

Au point 5°, au paragraphe 6, alinéa 4, à insérer, il convient d'accorder le terme « recommandé » au genre féminin, pour écrire « lettre recommandée ».

Toujours à l'alinéa 4, il y a lieu d'ajouter une virgule entre le terme « décoté » et le terme « et », et d'insérer le terme « sur » entre les termes « et » et « la valeur de référence », pour écrire :

« [...] réévalué et décoté, et sur la valeur de référence du loyer. »

#### Article 2

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« Art. 2. Après l'article 3 de la même loi, il est inséré un article 3bis nouveau qui prend la teneur suivante : ».

À l'article 3bis, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, à insérer, il y a lieu de supprimer le terme « au » entre les termes « revenu annuel inscrit » et les termes « à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup> », et de remplacer le terme « de » par le terme « en », pour écrire « Les montants perçus en trop ». À la deuxième phrase, il convient de supprimer la virgule entre les termes « la prise d'effet du contrat » et « sont à rembourser ».

À l'alinéa 2, il y a lieu d'insérer une virgule entre les termes « crise du logement » et les termes « la situation », et de supprimer la virgule après les termes « la situation ». En ce qui concerne les pourcentages, les nombres s'écrivent en chiffres et la locution « pour cent » s'écrit en deux mots. Il y a dès lors lieu d'écrire « 5 pour cent des ménages ».

#### Article 3

Aux points 1° et 2°, il y a lieu de remplacer le symbole « % » par les termes « pour cent ».

Au point 2°, le texte à remplacer est à faire précéder du terme « b) ». Par ailleurs, il convient d'accorder le terme « moyen » au genre féminin, pour écrire « la valeur de référence moyenne ». À la fin du point 2°, il y a lieu de remplacer le nombre « 6 » par le nombre « 5 », pour écrire « [...] et qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 5. »

Au point 3°, la phrase liminaire est à rédiger comme suit :

« À la suite de l'alinéa 1<sup>er</sup>, il est inséré un alinéa 2 nouveau qui prend la teneur suivante : ».

Toujours au point 3°, il convient d'accorder le terme « moyen » au genre féminin et le terme « déterminé » au pluriel. Par ailleurs, il est encore indiqué de supprimer les parenthèses entourant le nombre « 2 ».

#### Article 5

Il y a lieu d'omettre dans les textes normatifs les dispositions qui n'ont pas de caractère normatif, notamment celles qui ne font qu'annoncer les matières faisant l'objet des articles suivants ou celles qui ne sont que purement indicatives. L'article 7bis, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, à insérer, est dès lors à supprimer et la forme abrégée pour désigner la Commission nationale des loyers est à introduire au paragraphe 1<sup>er</sup>. Subsidiairement, il faut écrire « Commission nationale des loyers ».

Le Conseil d'État propose de scinder l'article 7bis, paragraphe 2, alinéa 4 (3 selon le Conseil d'État), à insérer, en deux phrases distinctes, pour écrire :

« La Commission nationale a une mission d'information des locataires et des bailleurs. Elle a également une mission d'assistance juridique et de mise à disposition d'expertise en matière de logement aux commissions communales des loyers et aux offices sociaux, prévus par la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. »

Au paragraphe 3, le Conseil d'État signale que les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule. À la troisième phrase, il convient en outre de faire précéder le terme « attributions » du terme « ses » et non pas du terme « ces ».

#### Article 6

Au point 1°, il convient d'insérer des guillemets ouvrants avant les termes « à la commission compétente ». Il y a lieu d'écrire « le réclamant » avec une lettre « a » et de supprimer les termes « des loyers », suite à l'introduction d'une forme abrégée pour désigner la « Commission nationale des loyers ».

Concernant le point 2°, le Conseil d'État renvoie à son observation générale relative au remplacement d'une disposition dans son intégralité lorsqu'il ne s'agit que d'un changement textuel mineur et demande subsidiairement de reformuler le point 2° comme suit :

« 2° L'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« Les parties sont convoquées respectivement par la commission communale et par la Commission nationale par lettre recommandée avec accusé de réception qui contient le jour, l'heure et lieu pour se présenter devant la commission, ainsi qu'une copie de la requête introductive de la partie requérante. La convocation est faite au moins huit jours avant la réunion devant la commission. Si une partie n'est pas touchée personnellement, la commission respective reconvoque les parties quinze jours avant la nouvelle date de la réunion, le tout sous peine de nullité. La deuxième convocation est valablement faite à domicile. » »

#### Article 7

Le Conseil d'État propose de reformuler l'article 7 comme suit :

« **Art. 7.** L'article 10 de la même loi est modifié comme suit :

« 1° L'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé comme suit :

« Contre la décision de la commission communale ou de la Commission nationale déterminant le capital investi, ajusté le cas échéant à l'année de référence 1995, réévalué et décoté, et la valeur de référence du loyer, un recours est ouvert devant le juge de paix du lieu de situation du logement. Ce recours devra être introduit, sous peine de déchéance, dans un délai d'un mois à compter de la notification du procès-verbal de la commission communale ou de la Commission nationale. Le recours sera introduit, instruit et jugé conformément à la procédure prévue aux articles 19 à 25. Une copie du procès-verbal de la commission communale ou de la Commission nationale est jointe à la requête. »

2° [...] » ».

#### Article 8

À la phrase liminaire, il y a lieu d'insérer une virgule entre les termes « alinéa 1<sup>er</sup> » pour écrire :

« **Art. 8.** L'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi, est modifié comme suit : ».

Il convient de reformuler l'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, à remplacer, de la manière suivante :

« La détermination du loyer par la Commission nationale, par la commission communale des loyers ou par le juge, ne peut produire ses effets qu'à partir du premier terme venant à échoir après la date à laquelle soit la Commission nationale soit le collège des bourgmestre et échevins compétent a été saisi de la requête conformément à l'article 8. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 28 avril 2020.

Le Secrétaire général,  
Marc BESCH

La Présidente,  
Agné DURDU



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

08



## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 30 avril 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence

#### Ordre du jour :

1. **Adoption des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 2 mars 2020 (réunion avec M. Nicolas Schmit, membre de la Commission européenne) et des réunions du 12 mars et du 8 avril 2020**
2. **Covid-19: Les mesures d'aides du Ministère du Logement**  
**- Premier bilan du Service des Aides au Logement**
3. **7530 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2018)**  
**- Rapporteur : Monsieur Marc Goergen**  
**- Examen des constatations de l'Ombudsman concernant le Ministère du Logement en vue de l'élaboration d'une prise de position de la commission**
4. **7094 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006**  
**- Auteur : M. David Wagner**  
**- Décision sur la continuation des travaux**
5. **7257 Proposition 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**  
**- Auteurs : M. Marc Baum, M. David Wagner**  
**- Présentation de la proposition de loi**  
**- Examen de l'avis du Conseil d'Etat**
6. **Divers**

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, M. Roy Reding, M. David Wagner, Mme Diane Adehm remplaçant M. Emile Eicher, M. Gilles Baum remplaçant M. Frank Colabianchi, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Mars Di Bartolomeo, Mme Octavie Modert remplaçant M. Félix Eischen

M. Marc Goergen, observateur délégué et rapporteur du rapport de la Commission des Pétitions en vue du débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman 2018

M. Henri Kox, Ministre du Logement

M. Marc Baum, Co-auteur de la proposition de loi 7257

Mme Diane Dupont, M. Mike Mathias, M. Romain Alff, du Ministère du Logement

M. Gilles Mertz, attaché parlementaire « Piraten » (pour le point 3.)

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Serge Wilmes

\*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

\*

**1. Adoption des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 2 mars 2020 (réunion avec M. Nicolas Schmit, membre de la Commission européenne) et des réunions du 12 mars et du 8 avril 2020**

Les projets de procès-verbal ont été adoptés.

**2. Covid-19: Les mesures d'aides du Ministère du Logement**  
- Premier bilan du Service des Aides au Logement

Sur base d'une présentation, M. le Ministre Henri Kox présente les mesures prises dans le cadre du Covid-19. Ces mesures se présentent comme suit :

- Les déguerpissements ordonnés en matière de bail à usage d'habitation et de bail à usage commercial sont suspendus durant la période de l'état de crise.

- Pour ne pas pénaliser les locataires de logements sociaux auprès des promoteurs publics (Fonds du Logement, Société Nationale d'Habitation à Bon Marché et Communes), les délais concernant l'introduction, l'instruction et le suivi de leur dossier sont reportés de quatre mois à compter de la fin de l'état de crise.

- Adaptation à la hausse de la subvention de loyer pour les locataires : le ministère du Logement soutient les ménages locataires à faible revenu qui louent sur le marché privé par une adaptation de la subvention de loyer.

Adaptation à la hausse de la subvention de loyer :

La révision de la réglementation de la subvention de loyer a été avancée afin de soulager davantage les ménages habitant en location.

Les modifications de la réglementation sont entrées en vigueur en avril 2020. Elles comprennent :

- l'augmentation du montant maximal de l'aide ;
- l'augmentation des limites de revenu ;
- l'adaptation du barème des loyers de référence.

Les 3 649 dossiers en cours de paiement au moment du changement de réglementation ont été redressés automatiquement de sorte à faire bénéficier les ménages d'une augmentation de leur subvention de loyer. Les ménages concernés ont été informés.

L'impact financier mensuel s'élève au total à 50 813,21 euros.

Ces chiffres ne tiennent pas compte des dossiers actuellement en cours de traitement et dont les paiements ont été suspendus temporairement.

Le Ministère vient de lancer une campagne médiatique pour promouvoir la subvention de loyer afin d'augmenter le taux de recours à cette aide parmi les bénéficiaires potentiels.

Au sein du Ministère, les travaux continuent sur les dossiers suivants :

- Pacte Logement 2.0 ;
- Bail à Loyer ;
- Emphytéose et Droit de superficie ;
- Droit de Préemption ;
- Mise en place du Bailleur social et révision du règlement grand-ducal de 1998 ;
- Révision du "prêt climatique" (subvention d'intérêts pour rénovations énergétiques) ;
- Mise en place du Fonds spécial ;
- Concertation régulière avec la SNHBM et le Fonds du Logement.

## **Fonctionnement du Service des Aides au Logement pendant la période du Covid-19**

### **Le personnel**

- Pour des raisons de sécurité des agents, l'effectif a été réduit de 60 à 20-30 agents présents dans les bureaux, tout en respectant les mesures de sécurité.
- Un roulement a été mis en place.
- Un maximum de deux agents est autorisé par bureau afin de pouvoir respecter la distance de sécurité minimale de 2 mètres.
- Les masques de protection sont fournis aux agents.

### **Communication avec le citoyen**

- Le Guichet unique a été fermé au public.
- Les agents du bureau d'information et du Call-center ont assuré l'accueil téléphonique et le suivi des demandes d'informations reçues par courrier électronique :
  - 1 équipe au bureau : accueil téléphonique
  - 1 équipe en travail à distance : courrier électronique.
- Une procédure a été mise en place afin de pouvoir accepter les demandes d'aides reçues par courrier électronique.
- Durant la période du Covid-19, le dépôt de documents par courrier électronique (souvent des photos) est accepté.

## Gestion des dossiers

- Moins de réunions des groupes de travail en matière d'aides pour l'accèsion à la propriété.
- Durant la période du Covid-19, les citoyens en location se trouvant dans une situation particulièrement difficile (risque de pauvreté), le groupe de travail des aides à la location est donc resté complet pour assurer le traitement des dossiers de subvention de loyer.
  - La distance de sécurité de deux mètres étant tout juste respectée, des panneaux de séparation ont été installés comme mesure de sécurité supplémentaire.
  - Pour toutes les aides individuelles : la continuation des paiements a été assurée.

## Discussion

### Pacte logement

M. David Wagner (déi Lénk) se montre satisfait que le Gouvernement a eu des entrevues avec certaines villes, dont la capitale et Esch-sur-Alzette. Il s'agit d'identifier les articles de la législation qui doivent être modifiés afin que l'Etat et les communes puissent faire usage du droit de préemption et empêcher des juristes zélés de contourner la loi. M. Wagner demande s'il y aura des réactions par rapport à l'arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020<sup>1</sup>.

Dans son arrêt, la Cour administrative a jugé, contrairement aux juges de première instance, que les juridictions administratives sont compétentes pour connaître d'un recours en annulation porté contre des décisions de conseil d'administration de l'établissement public Fonds du Logement en matière de droit de préemption.

M. Marc Lies (CSV) demande à quel rythme avancent les travaux autour de la réforme du Pacte Logement.

M. le Ministre répond que le droit de préemption a été introduit avec le Pacte Logement. Le Ministère du Logement est le principal ministère en charge, mais le Ministère de l'Intérieur est représenté dans les groupes de travail. Vu la volonté de la main publique de recourir de manière plus systématique au droit de préemption, il faudra pallier aux lacunes législatives en la matière.

La loi modifiée du 22 octobre 2008 dite « Pacte logement » prévoit, en son article 3, les hypothèses dans lesquelles les pouvoirs publics (le plus souvent les communes ou le Fond du Logement) sont titulaires d'un droit de préemption « *pour les parcelles sises dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* », ainsi que « *pour*

---

<sup>1</sup> <https://ja.public.lu/40001-45000/43240C.pdf>.

*toutes les parcelles situées entièrement ou partiellement dans une bande de cent mètres longeant la limite de la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée et située à l'extérieur de ces zones ».*

La commune dispose encore, à l'exclusion du Fonds du Logement cette fois, d'un droit de préemption pour « *toutes les parcelles non construites situées dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur le territoire communal* », cette dernière hypothèse visant de manière très large, tous les « Baulücken » mais aussi tous les lots à bâtir, non construits, au sein des lotissements...

M. le Ministre ajoute que des représentants du Syvicol siègent également dans les groupes de travail. Dès que le Ministère disposera des éléments récoltés par le biais d'un questionnaire, le Ministre en rendra compte à la Chambre des Députés.

M. le Ministre confirme l'intention de son ministère d'accorder de l'assistance aux communes. Une cellule de facilitation est censée faciliter les contacts entre les instances locales et les instances nationales.

#### Aides au logement

M. Wagner souhaite attendre la fin du mois de mai pour voir si les mesures gouvernementales ont vraiment porté leurs fruits.

Les aides au logement ont été introduites pour éviter que les personnes à revenu plus modeste se retrouvent dans l'incapacité de régler leur loyer. M. Alff, responsable du Service des Aides au Logement (SAL), rappelle que les statistiques sont tenues à jour. Le mois d'avril a vu une hausse substantielle des demandes d'aides (+150 dossiers). Les campagnes d'information semblent avoir porté leurs fruits. Le SAL part du principe que le guichet sera encore davantage sollicité.

Dans ce contexte, M. Wagner souhaite savoir quel est, en général et concernant les nouveaux dossiers, le taux d'éligibilité des demandes. M. Alff répond qu'il faudra attendre que l'instruction des dossiers soit close. Il faut noter que de nombreux dossiers sont incomplets.

M. Lies demande des éléments complémentaires sur le nombre de dossiers et les sommes accordées comme aide. M. Alff informe que les dépenses en matière d'aides au logement s'élèvent généralement à 534 000 euros par mois. Suite à la modification de la législation, et donc l'adaptation des tableaux, 3 646 dossiers ont été réexaminés-. Le recalcul des aides a entraîné une hausse des dépenses mensuelles de 50 000 euros en avril 2020.

M. Yves Cruchten (LSAP) souhaite savoir combien de ménages bénéficient déjà d'une subvention.

M. Cruchten demande quel est le calendrier des travaux législatifs du Gouvernement en matière de logement.

M. le Ministre informe que toutes les législations sont susceptibles d'être adaptées. Une priorité est accordée à une réforme du Pacte Logement et du bail à loyer, alors que les réflexions des juristes portent sur l'emphytéose et le droit de préemption.

Quant aux subventions loyer, M. Lies rappelle que son groupe est d'avis que les Offices sociaux doivent être davantage impliqués dans l'aide au logement. L'orateur s'exprime une nouvelle fois pour une adaptation de la législation afférente.

M. Alff rappelle que le Service des Aides au Logement est en contact régulier avec les Offices sociaux. Faute de données, il est actuellement impossible de dire s'il y a eu un plus grand intérêt des ménages pour les aides au logement.

M. le Ministre confirme avoir noté la demande du groupe CSV en vue d'une révision de la législation sur les Offices sociaux. Il est d'accord avec M. Lies pour dire que les Offices sociaux sont le premier interlocuteur des familles qui cherchent un logement.

Déi Lénk estiment que les propriétaires de logements ne se soient pas montrés très solidaires face aux locataires touchés par la crise. Quelle pourrait être leur contribution solidaire ?

M. le Ministre informe que le Ministère du Logement est en contact étroit avec les Ministères qui sont les interlocuteurs des propriétaires de logement.

M. Cruchten souhaite entendre l'avis du Ministre du Logement concernant une réduction des impôts des propriétaires qui ont accepté de baisser le loyer de leurs locataires. M. le Ministre, tout en confirmant que toutes les idées des députés sont les bienvenues pour éviter les inégalités, donne à considérer que les impôts sont calculés sur le revenu. Si un propriétaire encaisse moins de loyer, il paye également moins d'impôt.

M. Cruchten met en garde devant une répartition des aides qui pourrait en fin de compte aller davantage en faveur des propriétaires et causer beaucoup de dégâts par ailleurs. M. le Ministre du Logement répond qu'il n'a pas pour mission de protéger les seuls propriétaires, mais qu'il faut agir sur le terrain, tout en évitant un effet boule de neige. Le Gouvernement a dès lors tenté de mettre en place un système de plusieurs catégories d'aides en respectant un équilibre entre les secteurs et les intéressés.

M. Marc Goergen (Piraten) rejoint l'analyse de M. Cruchten. Il se demande si la baisse ou l'échelonnement du paiement des loyers accordé par les communes-bailleurs aux établissements affectés par la fermeture administrative (tels les restaurants, cafés et commerces hors-alimentation) ne constitue pas un élément de subventionnement caché soulevant la question de la concurrence déloyale par rapport aux établissements louant leur local à un propriétaire privé.

M. le Ministre explique que les communes sont autonomes dans leurs décisions. La crise sanitaire a suspendu certains principes en vigueur en temps normal. La réflexion du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'Economie a porté sur la recherche d'issues de la crise. Certaines communes ont choisi d'aider leurs locataires en soulageant leurs problèmes financiers.

M. Marc Lies (CSV) souhaite avoir des informations sur les crédits transférés vers les articles budgétaires liés au Fonds spécial du Logement. M. le Ministre garde tout espoir que l'Etat s'impliquera davantage dans l'acquisition et la création de logements. Il est d'accord de rentrer dans une procédure de contrôle similaire à celle en vigueur en matière de contrôle des grands travaux d'infrastructure de l'Etat.



### 3. 7530 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2018)

Trois affaires ont été relevées par le Médiateur dans le rapport d'activité :

#### a) Bonification d'intérêt (p. 83 du rapport)

Un enfant bénéficie d'une rente d'orphelin et n'est plus co-assuré auprès du régime d'assurance-maladie du bénéficiaire d'aides. Le remboursement des aides indûment touchées a dû être demandé.

Dans l'affaire en question, un des enfants pris en compte pour le calcul des aides touche un revenu (en l'occurrence une rente d'orphelin) et est partant assuré à son propre régime d'assurance-maladie.

L'enfant ne peut donc plus être considéré comme « enfant à charge » au sens de la réglementation.

L'information fut cependant transmise au Service des Aides au Logement avec un certain retard et le remboursement des aides indûment touchées a dû être demandé.

Que faut-il entendre par « enfant à charge » au sens de la réglementation en matière d'aides au logement ?

1. enfant pour lequel le demandeur perçoit des allocations familiales ou
  2. enfant jusqu'à l'âge de 27 ans, coassuré auprès du régime d'assurance-maladie du demandeur
- et qui habite avec le demandeur dans le logement et qui y est déclaré;

#### b) Subvention de loyer (p. 85 du rapport)

Un contrat de bail contenait la stipulation que le contrat n'était pas soumis à la législation en matière de bail à loyer. La subvention de loyer fut initialement refusée.

Au vu des dispositions légales et réglementaires en matière de subvention de loyer, un contrat de bail qui

- n'est pas conforme à la loi sur le bail à usage d'habitation
  - ou qui n'est pas soumis aux dispositions de cette loi
- ne peut faire l'objet d'une demande de subvention de loyer.

Il est à constater que de nombreux contrats de bail contiennent des stipulations qui sont contraires à la loi en matière de bail à loyer!

Dans ce contexte, il serait judicieux de publier un contrat de bail type obligatoire.

#### c) Remboursement (p. 85 du rapport)

Lors d'une simulation des aides au Guichet unique des aides au logement, le citoyen n'a pas été informé des anciennes aides qui seraient à rembourser.

Il est important de rappeler que les citoyens qui demandent des renseignements au Guichet unique des aides au logement sont des clients de passage.

Il est à noter que le Service doit se fier aux renseignements et données fournis par le citoyen. De ce fait, le texte de la simulation a été formulé d'une manière très générale.

Rien n'empêche toutefois l'ajout d'une précision à l'égard d'éventuelles anciennes aides.

Le Service préfère émettre un accord de principe des aides se basant sur une demande introduite en bonne et due forme.

Le Service demandera au citoyen tous les renseignements et pièces nécessaires afin de pouvoir déterminer avec exactitude le montant des aides.

L'accord de principe précisera aussi le montant des anciennes aides à rembourser.

## **Discussion**

M. Lies souhaite savoir ce qu'il faut comprendre par « Contrat de bail qui ne correspond pas à la législation ». M. Alff répond que les contrats prévoient p.ex. la résiliation du bail sans préavis, la location de chambres ou l'absence d'un contrat écrit.

M. le Ministre s'exprime fermement en faveur d'une réactivation des commissions des loyers dans les communes. On note que beaucoup de locataires rechignent à demander leurs droits, par peur de perdre leur logement.

### **4. 7094 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006**

Ce point de l'ordre du jour a été reporté à une réunion ultérieure.

### **5. 7257 Proposition 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**

Ce point de l'ordre du jour a été reporté à une réunion ultérieure.

## **6. Divers**

### Organisation des travaux de la commission :

Le Ministre du Logement et le Ministre des Finances doivent se mettre d'accord pour une réunion jointe. M. le Ministre, dans un souci que la commission puisse disposer de suffisamment de temps, se montre d'accord pour organiser dans les meilleurs délais une réunion jointe avec la Commission des Finances pour aborder les questions des députés portant sur les Fonds d'Investissement spécialisé (FIS).

La réunion jointe pourrait avoir lieu un lundi matin, dans la plage fixe de la Commission des Finances, alors que les sujets qui sont de la seule compétence du Ministère du Logement, seront discutés les jeudis matin.

\* \* \*

Luxembourg, le 7 mai 2020

La Secrétaire-administratrice,  
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,  
Semiray Ahmedova

extraits de la

**Circulaire n° 3778** Circulaire aux administrations communales

Objet: Loi Pacte logement—exercice du droit de préemption

« Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, l'exercice du droit de préemption a donné lieu à des controverses sur les compétences respectives du collège des bourgmestre et échevins et du conseil communal. Un tout récent arrêt de la Cour administrative (1) bien que concernant l'exercice du droit de préemption légal par le Fonds du logement vient apporter des éclaircissements à ce sujet dont il y a lieu de tenir compte lorsque les communes décideront de préempter à l'avenir.

Dans la procédure légale que le pouvoir communal préemptant doit accomplir pour l'exercice de son droit, il y a lieu de distinguer deux actes différents : d'une part la décision de l'organe compétent pour préempter et d'autre part la notification de cette décision au notaire. Selon les juges, seule la combinaison des deux actes, c'est-à-dire la décision accompagnée de la notification au notaire est constitutive de l'exercice du droit de préemption.

Désormais la décision de préempter est considérée par les juges comme un acte administratif préalable à la notification et détachable de celle-ci. La décision de préempter proprement dite doit être prise par l'organe compétent de l'organisme préemptant.

Au niveau des communes le conseil communal est compétent pour les transactions immobilières. Cette compétence revient au conseil communal en vertu de la clause de compétence générale énoncée à l'article 28 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ceci sous l'approbation du ministre de l'Intérieur en vertu et dans les conditions de l'article 106.1° de la même loi. La compétence du collège des bourgmestre et échevins étant d'attribution et en l'absence de disposition légale expresse en faveur de celui-ci, les transactions immobilières lui échappent. Il appartient au conseil communal de se prononcer en faveur de l'exercice du droit de préemption ou d'y renoncer.

Il est important de noter que désormais la Cour administrative considère les décisions du conseil communal en matière de droit de préemption comme des actes détachables de la notification au notaire. Dès lors la décision proprement dite est soumise non seulement à la surveillance de la gestion communale exercée par le ministère de l'Intérieur, mais constitue aussi une décision administrative soumise au contrôle du juge dans le cadre d'un éventuel recours contentieux.

En tant qu'acte détachable, il ne fait par ailleurs plus aucun doute que la décision du conseil communal d'exercer le droit de préemption constitue une décision administrative individuelle de nature à faire grief qui tombe sous le champ d'application de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes (...).

Les communes devront donc veiller à respecter les compétences légales respectives du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins et les formes prévues non seulement par la loi du 22 octobre 2008 précitée mais aussi celles résultant de la procédure administrative non-contentieuse afin d'éviter que les actes posés par les autorités communales dans l'exercice du droit de préemption risquent de se voir opposer un refus d'approbation par le ministre de l'Intérieur, le cas échéant ou d'être annulés par les juridictions administratives. Ainsi une décision du collège des bourgmestre et échevins d'exercer ou non le droit de préemption risque fort de ne pas être approuvée ou d'être annulée par le tribunal administratif, chaque fois pour incompétence de l'autorité préemptante. Dans ce cas, la commune aura définitivement perdu sa faculté de préempter alors que le délai pour l'exercer aura

inévitablement expiré à l'issue de la procédure contentieuse. Les procédures pour l'exécution correcte, par les administrations communales, des dispositions légales applicables en matière de droit de préemption peuvent paraître lourdes et soumises à des délais serrés, mais nécessaires pour la protection d'intérêts privés.

Le Gouvernement mettra prochainement à l'examen le dispositif légal actuellement en place. »

(1) CA 21 janvier 2020, n° 43240 du rôle

(2) Quelle que soit la décision du conseil communal, elle est nécessairement préalable à sa notification au notaire, celle-ci étant effectuée par le collège des bourgmestre et échevins en exécution de la délibération du conseil communal.

-----





## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 28 mai 2020

La réunion a eu lieu en visioconférence

#### Ordre du jour :

1. 7598 **Projet de loi portant dérogation temporaire à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**
  - Désignation d'un rapporteur / d'une rapportrice
  - Présentation du projet de loi
  
2. **Etude de faisabilité en vue de la création d'un Observatoire Transfrontalier du Logement dans la Grande Région**
  - Suites à donner au rapport du LISER
  
3. 7257 **Proposition 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 - Auteurs : M. Marc Baum, M. David Wagner**
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation de la proposition de loi
  
4. 7549 **Proposition de loi instituant des dispositions transitoires concernant les baux à loyer dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19 - Auteur : M. Sven Clement**
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat du 12 mai 2020
  
5. **Divers**

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, M. David Wagner, M. Michel Wolter remplaçant M. Félix Eischen

M. Sven Clement remplaçant M. Marc Goergen

M. Henri Kox, Ministre du Logement

M. Mike Mathias, du Ministère du Logement

M. Nico Fehlen, Assistant parlementaire Déi Gréng

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Félix Eischen, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Marc Baum, Co-auteur de la proposition de loi 7257

\*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

\*

**1. 7598 Projet de loi portant dérogation temporaire à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

**a) Désignation d'un rapporteur / d'une rapportrice**

Mme la Présidente de la Commission du Logement est désignée rapportrice du projet de loi sous rubrique.

**b) Présentation du projet de loi**

Le projet de loi 7598 a pour objet d'interdire toute augmentation de loyer d'un bail à usage d'habitation à partir de la fin de l'état de crise, tel que déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre Covid-19, et jusqu'au 31 décembre 2020, en dérogeant ainsi à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

En parallèle, le Gouvernement, avec l'aide du LISER, entreprend une étude pour analyser l'évolution de l'effort économique - logement des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018. L'étude devrait être présentée au cours des semaines prochaines. M. le Ministre confirme que le Gouvernement surveillera de près l'évolution de la situation économique.

M. le Ministre ajoute que l'idée d'un gel temporaire des hausses de loyer a été discutée avec les partenaires sociaux.



## 2. Etude de faisabilité en vue de la création d'un Observatoire Transfrontalier du Logement dans la Grande Région

### - Suite à donner au rapport du LISER

Mme la Présidente rappelle brièvement les trois scénarios proposés dans le contexte de l'étude du LISER qui a été présentée à la Commission du Logement le 14 mai dernier. Il s'agit des trois scénarios suivants :

- ❖ Scénario 1: études transfrontalières au sein de l'Observatoire de l'habitat
- ❖ Scénario 2: mise en œuvre d'un projet INTERREG Grande Région
- ❖ Scénario 3: création d'une nouvelle structure d'observation dans la Grande Région.

M. le Ministre informe que la préférence du Ministère irait en faveur de la proposition accordant au LISER la tâche d'approfondir le sujet et de mettre le cas échéant en place les démarches nécessaires en vue d'un projet Interreg.

Il incombera donc au IPR de se prononcer sur une mise en œuvre éventuelle d'un projet INTERREG.

L'orateur rappelle que toute poursuite d'une des pistes élaborées, nécessitera des ressources.

### Discussion

M. Marc Lies (CSV), tout en reconnaissant l'utilité de l'analyse de la situation du logement dans la Grande Région, il faudrait néanmoins fixer des finalités et objectifs précis.

Mme la Présidente soulève plusieurs aspects intéressants, comme

- les raisons qui amènent les gens à se loger de l'autre côté de la frontière avec le pays voisin ;
- une analyse des logements disponibles, récolter les « best practices » ;
- une harmonisation des données statistiques disponibles.

Mme la Présidente demande l'avis des membres de la commission sur les démarches pour faire entendre l'avis de la Commission du Logement.

M. Di Bartolomeo est d'accord quant à la nécessité de disposer de chiffres fiables. Alors qu'il y a pénurie de logements et de terrains dans un pays, les prix explosent dans certaines communes de la Grande Région, alors que d'autres régions seraient ravies de pouvoir rénover et réaffecter des bâtiments vides.

Il serait, de l'avis de l'orateur, également élémentaire que soient échangées et analysées les réponses et / ou stratégies que les communes ou régions ont développées pour faire face à leur situation spécifique.

La Chambre des Députés est l'initiateur de l'étude de faisabilité. Au sein du CPI a été adoptée le 3 septembre 2018<sup>1</sup> une recommandation au sujet de la problématique du logement dans la Grande Région. Le Conseil Parlementaire Interrégional, y « Recommande, suite à la

---

<sup>1</sup> [http://www.cpi-ipr.com/Uploads/Recommandations/203\\_1\\_Recommandation%20au%20sujet%20de%20la%20probl%C3%A9matique%20du%20logement%20dans%20la%20Grande%20R%C3%A9gion.pdf](http://www.cpi-ipr.com/Uploads/Recommandations/203_1_Recommandation%20au%20sujet%20de%20la%20probl%C3%A9matique%20du%20logement%20dans%20la%20Grande%20R%C3%A9gion.pdf)

conférence relative au logement organisée par la Présidence luxembourgeoise du CPI en date du 20 octobre 2017 à Luxembourg / Kirchberg :

1. de renforcer la coopération transfrontalière des acteurs spécialisés dans l'analyse de la situation du logement dans les différentes parties de la Grande Région, en vue d'aboutir à terme à la constitution en réseau d'un Observatoire du logement de la Grande Région ;
2. d'aboutir à une politique du logement intégrée au mieux dans un système d'économie circulaire et adaptée aux besoins sociaux et aux modes de vies contemporains, en mettant l'accent sur le développement d'une mixité fonctionnelle entre les lieux de résidence, de vie, de commerce, de travail et de récréation ;
3. d'insister, lors de la réalisation de nouveaux projets, sur l'intégration conséquente des services à la personne et sur la maintenance de la mixité sociale, facteurs clés qui permettront d'éviter une spécialisation socio-spatiale de la population ;
4. d'insister sur le fait que le développement des infrastructures et du logement ne peut pas se faire au détriment de la préservation de la qualité de vie et de la qualité paysagère ainsi que des caractéristiques environnementales qui constituent les attractivités principales de la Grande Région;
5. de favoriser une réduction de la part des déplacements individuels motorisés, qui passe par un double processus d'élaboration de solutions innovantes et efficaces relatives à la mobilité (transport multimodal, télétravail, billettique commune, harmonisation des horaires des transports, etc.) et de densification du tissu urbain ;
6. de promouvoir, au sein des villes, une politique de logement durable au sein d'environnements urbains intelligents (efficacité énergétique des logements, détection des fuites d'eau, suivi en ligne de la qualité de l'air, prévention locale et recyclage des déchets, gestion intelligente des eaux pluviales, gestion intelligente de l'énergie, compteurs intelligents, e-mobilité, bâtiments verts, inclusion numérique, etc.) ;
7. de promouvoir des modes de construction permettant de suivre les évolutions technologiques rapides en matière d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables ;
8. de veiller à s'attarder moins sur les évolutions conjoncturelles à court terme et d'adopter une vision plus structurelle de la situation afin d'appréhender les mutations importantes en matière de modes de vie contemporains, y compris à travers un meilleur dialogue avec les communes frontalières de la Grande Région ;
9. d'examiner, compte tenu de la pénurie de terrains publics, la possibilité d'une hybridation renforcée des solutions, passant notamment par l'incorporation des acteurs privés dans la création de logements abordables.

(Le Conseil Parlementaire Interrégional [a adressé] cette recommandation

- au Conseil Régional du Grand Est
- au Gouvernement de la Communauté Germanophone de Belgique
- au Gouvernement de la Fédération Bruxelles-Wallonie
- au Gouvernement de la Wallonie
- au Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg
- au Gouvernement du Land de Rhénanie-Palatinat
- au Gouvernement du Land de Sarre
- au Secrétariat du Sommet de la Grande Région. »

L'étude de faisabilité a été financée en grande partie par la Chambre des Députés. Les moyens d'action du CPI semblent épuisés. Il faudrait impliquer davantage la Maison de la Grande Région, tout en sachant que la résolution du CPI /IPR existe déjà. M. Di Bartolomeo estime que le 2<sup>e</sup> scénario est bon, tout en sachant que la procédure passant par l'INTERREG est semée d'embûches. Il ne serait cependant pas sage de vouloir réaliser le projet seul. Il faut, aux yeux de l'orateur, établir un réseau entre les structures existantes dans les différentes entités politiques de la Grande Région chargées d'analyser les mêmes problèmes liés au logement transfrontalier.

Il serait par ailleurs important que les conclusions de la Commission du Logement soient transmises à l'IPR /CPI.

M. le Ministre du Logement rappelle que lors du débat du 20 mai dernier sur les inégalités sociales, il avait été décidé d'organiser une réunion jointe entre les Commission de la Famille et la Commission du Logement afin d'analyser l'impact des coûts du logement sur le budget des ménages. M. le Ministre propose de soumettre le projet également à sa collègue, la Ministre de la Famille, qui est aussi en charge de la Grande Région.

L'orateur est d'accord pour dire qu'au vu des moyens limités du LISER, il serait judicieux d'établir des collaborations avec les structures existantes dans la Grande Région.

M. Di Bartolomeo recommande que la Commission du Logement demande au Secrétariat de la délégation luxembourgeoise auprès du CPI / IPR<sup>2</sup> de rassembler les réponses données par les instances auxquelles la résolution de l'IPR/CPI a été adressée.

M. Eicher informe que les activités du CPI / IPR ont pris du retard à cause des mesures d'urgence de la pandémie sanitaire. L'orateur n'est pas sûr que les réserves financières dont dispose l'Interreg soient suffisantes pour mener des enquêtes d'envergure. Qui dirigerait de tels travaux ? Lesquelles des pistes abordées par le Ministre et les experts seraient prioritaires ?

En l'absence de réponses à ces questions, Mme la Présidente propose d'élaborer une motion qu'elle soumettra à l'avis de la Commission du Logement pour avis.

### **3. 7257 Proposition 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**

#### **a) Désignation d'un rapporteur**

M. David Wagner est désigné rapporteur de la proposition de loi qu'il a déposée, conjointement avec M. Marc Baum, le 1<sup>er</sup> mars 2018. L'avis du Conseil d'Etat est parvenu à la Chambre des Députés le 28 avril 2020. Trois chambres professionnelles ont également fait connaître leur avis.

---

<sup>2</sup> Membres effectifs : M. le Président de la Chambre des Députés, Fernand Etgen (DP), membre d'office, Mme Adehm, Diane (CSV), M. Baum, Marc (déi Lénk), M. Biancalana, Dan (LSAP), M. Di Bartolomeo, Mars (LSAP), M. Eicher, Emile (CSV), Mme Hartmann, Carole (DP), M. Lamberty, Claude (DP), M. Margue, Charles (déi gréng), M. Roth, Gilles (CSV).

## **b) Présentation de la proposition de loi**

M. David Wagner (déi Lénk) présente la proposition de loi

Face à la pénurie de logements et notamment de logements abordables, la proposition de loi entend agir :

- 1° en introduisant un coefficient de pondération (« valeur de référence du loyer ») destiné à limiter l'incidence des prix d'achat des immeubles de location sur les loyers légalement possibles ;
- 2° en obligeant les bailleurs à inscrire tant le capital investi que la valeur de référence du loyer dans tout nouveau contrat de bail ;
- 3° en introduisant, si un état de crise du logement est constaté, un remboursement obligatoire au locataire de tout loyer perçu dépassant le maximum légalement autorisé ;
- 4° en redéfinissant la notion de « logement de luxe » figurant à la loi modifiée du 21 septembre 2006 ;
- 5° en créant une commission nationale des loyers avec des compétences nationales, notamment pour la collecte de données relatives aux baux d'habitation et pour la fixation subséquente de la « valeur de référence du loyer ».

M le Rapporteur propose que la présentation des avis du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles soit reportée à une réunion ultérieure.

## **Discussion**

M. le Ministre du Logement, Henri Kox rappelle la position du Gouvernement du 17 octobre 2019:

Le Gouvernement partage la préoccupation des députés de déi Lénk face au problème de la pénurie de logements à prix abordable. M. le Ministre rappelle que l'accord de coalition 2018-2023 prévoit une refonte de la loi modifiée du 21 septembre sur le bail à usage d'habitation. La législation existante sera notamment revue pour mieux contrôler l'évolution des loyers et pour renforcer le rôle et les compétences des commissions des loyers.

M. le Ministre informe que le Gouvernement a lui-même souhaité se faire une idée précise sur les possibilités du concept de la « valeur de référence régionalisée » dont il est question dans la proposition de loi de déi Lénk. Il est vrai que les députés ou les groupes parlementaires ne disposent pas des moyens pour entreprendre des études statistiques pour évaluer l'impact des frais de logement sur le budget des ménages. L'étude du LISER, sur base de chiffres de 2016 actualisés pourrait être présentée à la commission parlementaire prochainement.

Quant aux critères de salubrité, le Gouvernement a tenu compte de certaines propositions émanant des députés lors de la refonte de la législation.

M. le Ministre se réfère à une documentation de 2006 publiée à l'occasion de la réforme de la législation sur le bail à usage d'habitation dans laquelle il est question de la fixation des loyers.

En ce qui concerne le rôle des commissions des loyers, M. le Ministre est convaincu qu'elles doivent être mieux équipées, mais qu'elles doivent fonctionner au niveau communal ou régional et non pas national. Cependant, le Gouvernement mène encore des réflexions à ce sujet, ensemble avec le Syvicol. Ce volet ne sera donc pas encore pris en considération lors de la réforme de la législation avec laquelle la Chambre sera saisie prochainement.

En ce qui concerne la redéfinition de la notion de « logement de luxe », M. le Ministre renvoie à l'étude qui sera présentée prochainement.

Mme la Présidente de la commission rappelle que la réalité sur le terrain est aujourd'hui telle que les banques demandent une marge de profit de 30% aux promoteurs qui demandent un prêt pour réaliser un projet. Les critères de régionalisation jouent déjà dans les cantons plus éloignés de la capitale. Il semble peu réaliste de prévoir d'autres critères pour limiter le rendement des investissements dans l'immobilier.

Mme la Présidente demande s'il existe des modèles concrets de calcul. M. le Rapporteur renvoie au document parlementaire 7257-0 où les sources ayant servi de base, sont également indiquées. Il rappelle que le Conseil d'Etat a également demandé des détails. Au vu d'ailleurs des oppositions formelles exprimées par la Haute Corporation, M. Wagner informe qu'il souhaite présenter des amendements à la proposition de loi.

M. Marc Lies (CSV) félicite les auteurs de la proposition de loi pour leur initiative et leur travail, leurs réflexions et les propositions émises. Même si les idées sont bonnes, il faut craindre que la mise en place de nouvelles contraintes entraîne au final des hausses supplémentaires au niveau des loyers. Les prix élevés des logements s'expliquent essentiellement par le coût élevé du foncier.

M. Lies rappelle qu'il a également déposé des propositions de loi. Mme la Présidente propose qu'elles soient analysées au cours de la réunion du 11 juin 2020. M. le Ministre confirme que le Gouvernement a examiné les textes et est prêt à les discuter.

Mme Françoise Hetto-Gaasch suggère un gel pur et simple des loyers et des prix des terrains. M. le Ministre renvoie au projet de loi 7598, pour ce qui concerne le gel (temporaire) des loyers. Il est cependant d'avis que le gel des prix s'avère difficile, mais suggère que Mme Hetto ou le groupe CSV dépose une proposition de loi avec des éléments concrets.

#### **4. 7549 Proposition de loi instituant des dispositions transitoires concernant les baux à loyer dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19**

##### **a) Désignation d'un rapporteur**

M. Sven Clement (Piraten) est désigné rapporteur de sa proposition de loi.

##### **b) Présentation de la proposition de loi**

La proposition de loi exclut une résiliation unilatérale de la part du bailleur du contrat de bail, dans le cas où le locataire serait, de toute évidence, affecté par la pandémie COVID-19. La présente proposition de loi inclut aussi bien les baux à loyers à usage d'habitation que les baux à ferme et ses dispositions sont limités dans le temps.

Dans le cadre de la pandémie du Covid-19, le déguerpissement est interdit. Cependant, il faut aussi interdire la résiliation du contrat en cas de non-paiement de loyer, avec comme condition de régler la dette en deans les deux ans.

Le Conseil d'Etat a soulevé des problèmes liés à la formulation.

M. le Rapporteur serait d'accord à ce que la mesure soit limitée aux baux à usage d'habitation.

M. le Ministre informe la commission que l'avis du Gouvernement devrait parvenir à la Chambre dans des délais rapprochés. La proposition de loi se réfère à une idée discutée au Bundestag allemand. Or, le marché locatif en Allemagne diffère largement du marché luxembourgeois. Le Gouvernement luxembourgeois a fait le choix de ne pas priver les propriétaires des revenus en provenance des loyers étant donné que ces propriétaires ont aussi des obligations ou dettes à rembourser. L'Etat luxembourgeois a donc fait le choix de prévoir des aides en faveur des ménages et des mesures pour les entreprises afin de les mettre en mesure de payer les salaires, pour éviter que les salariés ne disposent plus de revenu suffisant pour satisfaire à leurs obligations.

Le secteur agricole ne semble pas touché par la problématique.

M. le Rapporteur de la proposition de loi se montre peu surpris de la réaction du ministre. Il confirme que son approche par rapport à un prétendu « équilibre » entre les droits des propriétaires et ceux des locataires diffère largement de celle du Gouvernement. Les « Piraten » ont donc déposé une autre proposition de loi concernant un volet fiscal. L'orateur rappelle que de nombreux ménages et de nombreuses entreprises n'ont pas pu profiter des aides gouvernementales.

## **5. Divers**

M. le Ministre propose que la Commission du Logement se réunisse au moins une fois par semaine afin d'évacuer le plus grand nombre de sujets et de propositions de loi des députés.

Les prochaines réunions le 11 juin 2020 à 10.30 hrs et le 18 juin 2020 à 8 hrs.

Les propositions de loi déposées par M. Lies seront prévues à l'ordre du jour de la réunion du 11 juin 2020, alors que le 18 juin sera présentée la Note du LISER sur les dispositifs de contrôle des loyers.

\* \* \*

Luxembourg, le 14 juin 2020

La Secrétaire-administratrice,  
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,  
Semiray Ahmedova

7257/06

N° 7257<sup>6</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION 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**

\* \* \*

**AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE  
POUR LA PROTECTION DES DONNEES**

(28.7.2020)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1er, lettre (c) du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après « le RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée « la Commission nationale » ou « la CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par courrier en date du 7 mai 2020, Monsieur le Ministre du Logement a invité la Commission nationale à se prononcer sur la proposition de loi n°7257 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (ci-après la « proposition de loi »).

La présente proposition de loi a pour objet de modifier la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil (ci-après la « loi du 21 septembre 2006 »). Les mesures prévues par la proposition de loi ont pour objet de faire face à la crise du logement que connaît actuellement le Grand-duché de Luxembourg.

Les principaux points de la proposition de loi sont les suivants :

- l'introduction d'un coefficient de pondération (« valeur de référence du loyer ») destiné à limiter l'incidence des prix d'achat des immeubles de location sur les loyers légalement possibles ;
- l'obligation pour les bailleurs d'inscrire dans tout nouveau contrat de bail le capital investi ainsi que la valeur de référence du loyer ;
- la redéfinition de la notion de « logement de luxe » figurant dans la loi précitée du 21 septembre 2006 ; et
- la création de la commission nationale des loyers avec des compétences nationales, notamment pour la collecte de données relatives aux baux d'habitation et pour la fixation subséquente de la « valeur de référence du loyer ».

Le présent avis limitera ses observations à l'article 1 point 5° de la proposition de loi en ce qu'il crée une banque de données qui sera tenue par la commission nationale des loyers, seul article ayant trait à la protection des données à caractère personnel.



## 1. Remarques liminaires

L'article 1 point 5° de la proposition de loi introduit un nouveau paragraphe (6) à l'article 3 de la loi du 21 septembre 2006 qui prévoit l'obligation pour chaque bailleur d'inscrire dans tout nouveau contrat de bail le capital investi ainsi que la valeur de référence du loyer. Le bailleur ou son représentant devra, en outre, transmettre une copie du contrat de bail à la commission nationale des loyers qui enregistrera dans une banque de données « *soumise aux dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel* »<sup>1</sup> « *la localisation du logement, le type de logement, les nom, prénom et adresse du propriétaire, les nom et prénom du locataire, le capital investi, celui ajusté à l'année de référence 1995, le montant réévalué et décoté, la valeur de référence du loyer et le montant du loyer* ». Les nom, prénom et adresse du propriétaire, et les nom et prénom du locataire constituent des données à caractère personnel au sens de l'article 4, paragraphe (1) du RGPD.

La Commission nationale se félicite que la proposition de loi prévoit le principe de la création d'une telle banque de données conformément à l'article 6, paragraphe (3) du RGPD<sup>2</sup>. Cet article prévoit, en effet, une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être prévus soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Toutefois et bien que le principe de la création d'une telle banque de données soit prévue dans la proposition de loi, la Commission nationale relève que certains éléments relatifs au traitement de données ne sont pas (ou pas suffisamment) précisés dans la proposition de loi.

En effet, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ». En vertu des dispositions précitées, ces bases légales devraient contenir des dispositions spécifiques concernant, entre autres, les types de données traitées, les personnes concernées, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données ou encore les opérations et procédures de traitement.

## 2. Sur la détermination des finalités du traitement

Il y a lieu de relever que conformément à l'article 5 paragraphe (1), lettre b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités (...)* ».

Tel qu'exposé ci-avant, l'article 6 paragraphe (3) du RGPD, lu ensemble avec son paragraphe (1) lettre c) et (e), prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être prévus soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

1 La Commission nationale tient à rappeler que la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel a été abrogée par l'article 72 de la Loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. Il convient dès lors de se référer à la législation actuellement en vigueur.

2 L'article 6, paragraphe (3) dispose que la « *base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du règlement, entre autres : les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement ; les personnes concernées ; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être ; la limitation des finalités ; les durées de conservation ; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX* ».

Le considérant (41) du RGPD précise encore que « *cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.* ».

Or, il y a lieu de constater que la rédaction actuelle de la proposition de loi ne respecte pas les dispositions précitées alors que les finalités des traitements visés par le nouvel article 3 paragraphe (6) de la loi du 21 septembre 2006 ne résultent pas clairement de la proposition de loi.

Des précisions quant aux finalités qui seraient poursuivies ne sont également pas apportées par les auteurs de la proposition de loi. En effet, ces derniers se limitent à exposer, dans leur commentaire de l'article 1 point 5° de la proposition de loi, le procédé selon lequel les données seront collectées par la commission nationale des loyers.

Ainsi, il est précisé qu' : « *une copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la présente loi, est transmise endéans un mois suivant la conclusion par le bailleur ou son représentant – par exemple un agent immobilier – à la commission nationale des loyers* », puis « *la commission nationale enregistre la localisation du logement, le type de logement, les nom, prénom et adresse du propriétaire, les nom et prénom du locataire, le capital investi, celui ajusté à l'année de référence 1995, le montant réévalué et décoté, la valeur de référence du loyer et le montant du loyer convenu dans une banque de données* ». Il est encore spécifié que « *(...) la commission nationale vérifie les copies de contrats de baux qui leur ont été transmises en vertu de ces dispositions. Au cas où la commission nationale constate qu'un contrat ne répond pas aux prescriptions de la présente loi, elle prend l'initiative pour faire redresser les modalités contractuelles en question* ».

La CNPD comprend dès lors que les données à caractère personnel collectées par la commission nationale des loyers via la copie du contrat de bail le seraient pour deux finalités distinctes, l'une serait afin de répondre à sa mission de contrôle et la deuxième serait afin que ces données figurent dans la banque de données précitée.

Il y a encore lieu de relever que d'après l'exposé des motifs la banque de données précitée permet de mettre « *les données statistiques, anonymisées, à disposition de l'Observatoire de l'Habitat, du STATEC et autres centres de recherche et de statistique, afin d'améliorer le monitoring du marché de la location* »<sup>3</sup>.

Néanmoins, comme relevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 28 avril 2020 relatif à la présente proposition de loi : « *La communication des données personnelles pourrait encore se comprendre, dans une certaine mesure, dans l'optique où la commission nationale des loyers serait en charge de la fixation des coefficients de pondération. Or, d'après les auteurs de la proposition de loi, cette fixation appartiendra à l'Institut national de la statistique et des études économiques.* »<sup>4</sup>.

Dès lors, à l'instar du Conseil d'Etat, la CNPD estime nécessaire que les finalités des traitements mis en oeuvre par la commission nationale des loyers soient clairement spécifiées dans le texte de la proposition de loi et estime donc indispensable que les auteurs de la proposition de loi indiquent précisément quelles catégories de données sont traitées pour quelles finalités.

Cette problématique se pose avec d'autant plus d'importance que, comme le souligne le Conseil d'Etat, la proposition de loi « *prévoit de surcroît des sanctions pénales conséquentes en cas de manquement à l'obligation de communication* ».

En l'absence de précision des finalités poursuivies, la Commission nationale se demande comment la commission nationale des loyers dans le cadre de la mise en oeuvre des traitements de données à caractère personnel visés par la présente proposition de loi est en mesure de déterminer si elle respecte les principes de minimisation des données et de limitation de la conservation des données alors que conformément au paragraphe (2) de l'article 5 du RGPD le responsable du traitement « *est responsable*

3 Page 27 de la proposition de loi.

4 Document parlementaire n°7257/05, page 4.

du respect du paragraphe (1)<sup>5</sup> et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté » (cf. sections 3 et 5 du présent avis).

La CNPD ne peut d'ailleurs qu'approuver les propos du Conseil d'Etat en ce qu'il « *ne saurait admettre qu'à défaut de détermination claire d'une finalité spécifique du traitement, les données puissent être conservées et utilisées par la commission nationale des loyers au-delà de l'examen immédiat auquel elle peut procéder au titre de l'article 5 de la proposition de loi sous avis.* »<sup>6</sup>.

### 3. Sur le principe de minimisation des données à caractère personnel

L'article 5 paragraphe (1), lettre c) du RGPD dispose que les données à caractère personnel doivent être « *adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* ».

Il résulte de ce principe que ne doivent être traitées que les données nécessaires à l'accomplissement de la finalité du traitement. En d'autres termes, il s'agit de ne pas donner l'accès à plus de données que celles nécessaires à la commission nationale des loyers dans le cadre du traitement mis en oeuvre.

Or, en l'absence de précision quant aux finalités qui seraient poursuivies par la commission nationale des loyers dans le cadre de la mise en oeuvre des traitements de données à caractère personnel visés par l'article 1 point 5° de la proposition de loi, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si les catégories de données énumérées à l'article précité sont bien adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire aux regards de ces finalités. Par conséquent, la CNPD ignore si le principe de minimisation des données serait en l'espèce respecté.

La Commission nationale tient, en outre, à souligner l'importance de ce principe alors qu'il appartient au législateur de mettre en oeuvre et d'appliquer concrètement le principe de minimisation des données, sans quoi la loi ne répondrait pas à l'exigence de précision et de prévisibilité auquel doit répondre un texte légal sans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>7</sup>.

Bien qu'il ne lui soit pas possible d'apprécier si le principe de minimisation serait respecté, la CNPD se félicite que le point 5° de l'article 1 de la proposition de loi énumère les données à caractère personnel amenées à figurer dans la banque de données<sup>8</sup>. Toutefois, elle constate qu'il ne ressort pas clairement de la proposition de loi si les copies de contrat de bail – qui contiendront indéniablement encore d'autres données personnelles que celles énumérées à l'article 1 point 5° – sont également amenées à figurer dans la banque de données alors que les bailleurs ou leur représentant ont l'obligation de fournir une telle copie à la commission nationale des loyers, ou si de telles copies figureront dans une banque de données distincte alors que l'exposé des motifs précise que la commission nationale « *centralisera les contrats de baux* ».

Des précisions à ce sujet mériteraient d'être apportées par les auteurs de la proposition de loi.

5 L'article 5 paragraphe (1) du RGPD dispose que : « (1) Les données à caractère personnel doivent être : (...)

c) *adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données); (...)*

e) *conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées; les données à caractère personnel peuvent être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques conformément à l'article 89, paragraphe 1, pour autant que soient mises en oeuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par le présent règlement afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée (limitation de la conservation); (...)* »

6 Document parlementaire n°7257/05, page 4.

7 Voir notamment CEDH, affaire Libert c. France, 22 février 2018, paragraphe 43.

8 Selon l'article 1 point 5° de la proposition de loi, la commission nationale des loyers serait amenée à collecter « *la localisation du logement, le type de logement, les nom, prénom et adresse du propriétaire, les nom et prénom du locataire, le capital investi, celui ajusté à l'année de référence 1995, le montant réévalué et décoté, la valeur de référence du loyer et le montant du loyer* » ainsi que la « (...) copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la présente loi (...) ».

#### 4. Sur la consultation des données figurant dans la banque de données tenue par la commission nationale des loyers

La proposition de loi prévoit que « *La banque des données enregistrées par la commission nationale des loyers peut être consultée pour des besoins statistiques et de recherche. Les modalités de consultation sont fixées par règlement grand-ducal* ».

Les auteurs de la proposition de loi précisent dans le commentaire des articles que « *La banque des données enregistrées par la commission nationale des loyers peut être consultée pour des besoins statistiques et de recherche, comme par exemple le STATEC, l'Observatoire de l'Habitat, des centres de recherche. A cette fin les données sont évidemment rendues anonymes. Les modalités de consultation sont fixées par règlement grand-ducal* ».

En l'absence d'un projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de consultation de la banque de données, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier pleinement si la consultation des données contenues dans la « *banque de données enregistrées par la commission nationale des loyers* » est conforme au RGPD.

Cependant, elle souhaite d'ores et déjà relever qu'il ressort du commentaire des auteurs de la proposition de loi quant aux dispositions énoncées ci-avant, que seules des données rendues anonymes seraient communiquées au STATEC et à l'Observatoire de l'Habitat et à des « *centres de recherche* ». La CNPD comprend dès lors que le STATEC, l'Observatoire de l'Habitat et les « *centres de recherche* » (dont l'identité devrait le cas échéant être précisée) n'auraient, en réalité, pas accès à ladite banque de données mais seulement accès à des données anonymisées par la commission nationale des loyers.

Dans la mesure où les commentaires des auteurs de la proposition de loi diffèrent des dispositions légales de l'article 1 point 5° de la proposition de loi, il y a lieu de mentionner clairement dans la proposition de loi s'il s'agit d'un accès direct aux données à caractère personnel figurant dans la banque de données ou s'il s'agit d'une communication de données anonymisées, obtenues sur base des données figurant dans la banque de données.

Par ailleurs, l'article 1 point 5° de la proposition de loi visant une consultation de données « *pour des besoins statistiques et de recherche* », il convient de rappeler qu'en vertu du principe de limitation des finalités (article 5 du RGPD), les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. Ainsi, les données ne doivent pas être traitées pour des finalités « incompatibles » avec les finalités d'origine. Néanmoins, le considérant 50 du RGPD précise que « *Le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques devrait être considéré comme une opération de traitement licite compatible* ».

Les articles 6 paragraphe (4) et 89 du RGPD ainsi que l'article 65 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, précisent les mesures appropriées qui doivent être mises en oeuvre par le responsable du traitement lors de tels traitements ultérieurs de données.

La commission nationale des loyers devra dès lors remplir l'ensemble des conditions prévues par les dispositions légales énoncées ci-dessus afin de permettre la communication des données à caractère personnel contenues dans ladite banque de données au STATEC, à l'Observatoire de l'Habitat et à des « *centres de recherche* ».

Comme pré-mentionné, le texte même de la proposition de loi ne précise pas que les données devront être anonymisées pour « *des fins statistiques et de recherche* », mais seul le commentaire des articles y fait référence. Ceci dit, la CNPD relève qu'une telle mesure constitue en effet une des mesures appropriée visée par l'article 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 précitée. Cet article dispose en effet que : « *l'anonymisation, la pseudonymisation au sens de l'article 4, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/679 ou d'autres mesures de séparation fonctionnelle garantissant que les données collectées à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques, ne puissent être utilisées pour prendre des décisions ou des actions à l'égard des personnes concernées* ».

Cependant, la Commission nationale entend attirer l'attention des auteurs de la proposition de loi sur le fait que l'anonymisation est un traitement qui consiste à utiliser un ensemble de techniques de manière à rendre impossible, en pratique, toute identification de la personne par quelque moyen que ce soit et ce de manière irréversible. Au contraire, la pseudonymisation, telle que définie par l'article 4

paragraphe (5) du RGPD, est un traitement de données personnelles réalisé de « *telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable* ».

Par conséquent, il est important que les auteurs de la proposition de loi analysent si la commission nationale des loyers communiquera des données pseudonymisées au sens du RGPD, ou des données véritablement anonymisées ou « rendues anonymes », auquel cas le RGPD n'aurait pas vocation à s'appliquer à partir du moment où de telles données ne permettent plus aucune identification de la personne par quelque moyen que ce soit et ce de manière irréversible.

Enfin, la Commission nationale suggère également que les auteurs de la proposition de loi reprennent la terminologie exacte du RGPD et de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, en ce qui concerne les traitements de données à caractère personnel « *à des fins statistiques* » ou à des fins « *de recherches scientifique ou historique* » et non pas comme mentionné dans la présente proposition de loi « *à des fins statistiques et de recherche* ».

### 5. Sur la durée de conservation des données à caractère personnel

Conformément à l'article 5 paragraphe (1), lettre e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

En l'absence de précision d'une durée de conservation dans la proposition de loi ou dans le commentaire des articles, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si en l'occurrence, le principe de durée de conservation limitée des données est respecté concernant la collecte des données à caractère personnel consignées dans la banque de données visée par la présente proposition de loi ainsi que concernant les copies de contrat de bail.

La CNPD estime dès lors nécessaire que les auteurs de la proposition de loi précisent dans le texte de l'article 1 point 5° quelle est la durée de conservation ou *a minima* les critères permettant de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour les catégories de données énoncées ci-avant.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 28 juillet 2020.

*La Commission nationale pour la protection des données*

Tine A. LARSEN  
*Présidente*

Thierry LALLEMANG  
*Commissaire*

Christophe BUSCHMANN  
*Commissaire*

Marc LEMMER  
*Commissaire*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6956/03, 7094/05, 7257/07, 7633/02

**N° 6956<sup>3</sup>**

**N° 7094<sup>5</sup>**

**N° 7257<sup>7</sup>**

**N° 7633<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

---

## **PROPOSITION DE REVISION**

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

## **PROPOSITION DE LOI**

**portant modification de la loi modifiée  
sur le bail à loyer du 21 septembre 2006**

## **PROPOSITION 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**

## **PROPOSITION DE LOI**

**relative à l'interdiction du placement en rétention  
des personnes mineures et modifiant:**

- 1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;**
- 2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et**
- 3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention**

\* \* \*



**REPRISE****DEPECHE DE MADAME NATHALIE OBERWEIS  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(19.5.2021)

**Concerne** : Reprise à mon nom de trois propositions de loi et d'une proposition de modification de la Constitution.

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 69 (2) du règlement de la Chambre des Députés, je voudrais vous faire part de mon intention de reprendre à mon nom les propositions de loi et la proposition de modification de la Constitution suivantes :

- N°7094** – Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006, déposée 15 novembre 2016 par Monsieur David Wagner
- N°7257** – Proposition 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, déposée le 1 mars 2018 par les Messieurs Marc Baum et David Wagner
- N°7633** – Proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures, déposée le 16 juillet 2020 par les Messieurs Marc Baum et David Wagner
- N° 6956** – Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, déposée le 24 février 2016 par Monsieur Serge Urbany

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées,

Nathalie OBERWEIS

*Députée*

7094/06, 7257/08, 7633/05, 8028/04

**N° 7094<sup>6</sup>**

**N° 7257<sup>8</sup>**

**N° 7633<sup>5</sup>**

**N° 8028<sup>4</sup>**

CHAMBRE DES DEPUTES

---

## **PROPOSITION DE LOI**

portant modification de la loi modifiée  
sur le bail à loyer du 21 septembre 2006

## **PROPOSITION 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

## **PROPOSITION DE LOI**

relative à l'interdiction du placement en rétention  
des personnes mineures et modifiant:

1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;
2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et
3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention

## **PROPOSITION DE LOI**

modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre  
circulation des personnes et l'immigration

\* \* \*

**REPRISE**

**DEPECHE DE MONSIEUR DAVID WAGNER  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(7.3.2024)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 65 (5) du Règlement de la Chambre des Députés, je voudrais vous faire part de mon intention de reprendre à mon nom les propositions de loi suivantes :

- N°7094 – Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006.
- N°7257 – Proposition 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.
- N°7633 – Proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures et modifiant: 1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire; 2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et 3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention.
- N°8028 – Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Avec mes salutations respectueuses,

David WAGNER  
*Député*