



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 8008

Proposition de loi portant sur l'interdiction de l'indexation des prix du loyer et modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Date de dépôt : 19-05-2022
Date de l'avis du Conseil d'État : 10-10-2023
Auteur(s) : Monsieur Marc Goergen, Député
Monsieur Sven Clement, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
19-05-2022	Déposé	8008/00	<u>3</u>
07-07-2022	Commission du Logement Procès verbal (16) de la reunion du 7 juillet 2022	16	<u>8</u>
10-10-2023	Avis du Conseil d'État (10.10.2023)	8008/01	<u>16</u>

8008/00

N° 8008

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

**portant sur l'interdiction de l'indexation des prix du
loyer et modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006
sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines
dispositions du Code civil**

* * *

*Dépôt: (Monsieur Sven Clement, Député,
Monsieur Marc Goergen, Député):
19.5.2022*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	3
3) Commentaire des articles	3
4) Textes coordonnés	3
5) Fiche financière	4

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le marché immobilier au Luxembourg connaît depuis plusieurs décennies une flambée des prix qui constitue une des préoccupations sociales et économiques majeures du pays. Les origines de cette hausse des prix a déjà fait l'objet de multiples études et travaux scientifiques. Il est renvoyé ici aux publications de l'Observatoire de l'Habitat et du LISER.

La situation sur le marché immobilier étant ce qu'elle est, il incombe à la responsabilité du législateur d'utiliser ses moyens d'intervention pour améliorer la situation pour les partis perdants et les maillons faibles du marché. Ce dernier groupe se constitue de nombreux profils de personnes qui ont un commun de devoir louer un bien et qui ne réussissent pas à acquérir un bien immobilier.

L'objet de la présente proposition de loi consiste à lutter contre une parmi les nombreuses causes qui sont à l'origine de la hausse des prix des loyers. En effet, parmi les dynamiques contribuant à la hausse des prix des loyers, on retrouve dans de nombreux contrats de bail, en particulier dans les baux commerciaux, des clauses d'indexation du prix de loyer.

Un bâtiment loué à un tiers ne coûte à son propriétaire que les intérêts d'un éventuel emprunt bancaire ainsi que les amortissements résultant de l'usure des lieux et de travaux de réparation ou de rénovation. Par ailleurs, la hausse des prix de l'énergie se répercutent sur le niveau des charges et sont donc redevables par le locataire, qui paie les avances et les décomptes. Il s'ensuit qu'une indexation du prix de loyer est contraire au principe d'équité, parce qu'elle rend plus riche celui qui possède un bien au détriment de celui qui le loue, sans qu'il y ait une nécessité autre que d'accroître les gains pécuniaires issus du droit de propriété.

Un jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 19 mars 2019¹ a tranché la question de l'indexation des loyers. Le tribunal a « *rappelé qu'une clause d'indexation est valable dans des contrats qui ne tombent pas sous le champ d'application des lois du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer sur les baux à loyer [NB : abrogée] et du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.* » Ainsi, le jugement précise que les contrats de bail commerciaux et autres ne sont pas soumis aux dispositions de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Selon cette dernière loi de 2006, qui porte explicitement sur les baux à loyer d'habitation, il est possible d'adapter le loyer d'un bail d'habitation selon ses article 3 paragraphe (5) et l'article 5 paragraphe (5), mais il n'est pas possible de l'indexer. L'avocat à la Cour, Maître Luc JEITZ, avance dans une synthèse² que l'adaptation d'un loyer pour un contrat de bail d'habitation est admissible à condition de respecter

- (i) la périodicité de deux années par application de l'article 3 (5) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation ;
- (ii) de ne pas avoir réceptionné de courrier recommandé du preneur s'opposant à une telle adaptation par application de l'article 5 (5) de la loi ;
- (iii) à condition que le contrat de bail prévoit une telle adaptation de manière claire et non équivoque.

Dans le commentaire de l'article 5 (5) du projet de loi 5216 à l'origine de ladite loi de 2006, le législateur avait affirmé sa volonté d'interdire les clauses de valeur :

« Ce paragraphe règle le sort des clauses de valeur. Le texte remanié reprend en grande partie la version proposée par le Conseil d'Etat lors de la réforme de 1987. En effet, le texte actuel manque de clarté juridique.

Les stipulations conventionnelles inscrites dans les baux et destinées à priver d'effet une disposition de la loi sont nulles de plein droit. Il s'agit d'une affirmation du principe selon lequel les loyers des locaux d'habitation ne doivent pas être directement liés aux fluctuations indiciaires. Pour faire disparaître le risque lié à l'évolution des circonstances économiques, la loi prévoit l'adaptation biennale du loyer.

La loi interdit spécialement les clauses de valeur, c'est-à-dire les clauses reflétant l'intention des parties de se reporter, pour la détermination du loyer à payer, à des paramètres extrinsèques constitués par des valeurs faisant varier le loyer en fonction du coût de marchandises ou de prestations de services suivant les fluctuations économiques ou monétaires, dont l'exemple le plus fréquent est celui de la clause indiciaire.

Cependant, le locataire ne peut pas demander le remboursement rétroactif des sommes qu'il a librement et volontairement payées en exécution d'une clause de valeur. Prenons par exemple le cas d'un locataire qui a volontairement payé un loyer indexé qui s'est chiffré en 2000 à 500 euros, en 2001 à 520 euros et en 2002 à 540 euros. Ce locataire ne peut maintenant pas exiger le retour au montant du loyer payé en 2000, tout en exigeant le remboursement du montant total du loyer payé en plus – en raison d'une clause indiciaire – depuis 2000. Ce n'est qu'à partir du moment où le locataire manifeste clairement son intention de contester la validité de la clause illicite du contrat que la nullité de la clause afférente ne pourra commencer à avoir d'effet. »

En vue de ce qui précède, les auteurs de la présente proposition de loi estiment injuste et inutile l'indexation quelconque de loyers, étant donné que les coûts de propriété d'un immeuble existant ne sont aucunement liés à l'inflation, ni à la hausse des salaires, ni au prix de l'énergie. In fine, les auteurs sont d'avis qu'il faut interdire les clauses d'indexation des baux à loyer, qu'il s'agisse de baux d'habitation ou des baux commerciaux. Cette mesure sera une aide précieuse pour les petites entreprises qui sont locataires d'un local commercial. De même, cette mesure ne toucherait que très peu les droits des propriétaires qui peuvent à chaque instant renégocier et adapter le loyer après consultation des locataires.

*

1 Numéro de décision 2019TALCH14/00056 ; Numéro de rôle TAL-2018-02953

2 <https://www.agigest.lu/post/l-indexation-du-loyer-pour-un-bail-d-habitation-standard>

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1. La fixation du loyer à des indices quelconques et à des clauses de valeurs conventionnelles est interdite.

Pour les contrats de bail signés avant l'entrée en vigueur de la présente loi et où les partis se sont accordés sur une clause d'indexation de loyer, le prix du loyer reste fixé au montant du dernier loyer fixé après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 2. Il est ajouté un article 1762-14 au livre III, titre VIII, chapitre II, section III du Code civil dont le libellé est comme suit :

« **Art. 1762-14 : La fixation du loyer à des indices quelconques et à des clauses de valeurs conventionnelles est interdite.**

Pour les contrats contenant une clause d'indexation de loyer avant le [DATE], le prix du loyer reste fixé au montant du dernier loyer fixé après [DATE]. »

Art. 3. A l'article 5, paragraphe 5, de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, les mots « à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée au bailleur » sont supprimés.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

L'article 1 (ensemble avec sa contrepartie de l'article 2 pour le Code civil) interdit une quelconque indexation du prix du loyer dans les baux à loyer. Actuellement, cette interdiction n'existe que pour les contrats couverts par l'article 5(5) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Les auteurs visent aussi à la procédure d'adaptation du loyer, prévue dans l'article 5 (5) de la loi de 2006. En effet, cet article nous dit qu'une indexation perd son effet à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée au bailleur. Les auteurs se demandent pourquoi ouvrir une procédure qui peut être rendue caduque par une simple réclamation adressée par lettre recommandée ? Pour les auteurs, cette étape est superfétatoire et ouvre la porte à l'abus lorsque certains bailleurs profitent des méconnaissances juridiques de certains locataires, qui constituent les maillons faibles dans la relation contractuelle. Ainsi, pour empêcher toute future incertitude quant aux clauses de valeur au sein des contrats de bail, il semble être opportun de supprimer cette étape, ce qui est l'objet de l'article 3.

*

TEXTES COORDONNES

LOI DU 21 SEPTEMBRE 2006

sur le bail à usage d'habitation et modifiant
certaines dispositions du Code civil.

Chapitre II. – De la fixation du loyer et des charges

[...]

Art. 5 5) Les clauses de valeur conventionnelles qui diffèrent du régime prévu par la présente loi perdront leur effet. ~~à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée au bailleur.~~

Toutes autres stipulations inscrites dans les contrats de bail et destinées à priver d'effet une disposition de la présente loi sont nulles de plein droit.

*

CODE CIVIL

Livre III. – Des différentes manières dont on acquiert la propriété

Titre VIII. – Du contrat de louage

Chapitre II. – Du louage des choses

Section III. – Des règles particulières aux baux commerciaux

[...]

Art. 1762-13. (L. 3 février 2018) Le locataire dont le bail court depuis au moins dix-huit ans bénéficie d'un droit de préemption sur les locaux loués, à moins que ceux-ci ne fassent l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'ils ne soient cédés à un membre de la famille du bailleur parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement ou qu'ils ne fassent l'objet d'une cession gratuite.

Le bailleur adresse au preneur par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre, le bailleur doit avertir le preneur qu'il a le droit de faire une contre-proposition. Le preneur dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si le preneur a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi dans l'Union Européenne, ce délai est prorogé d'un mois. Les locaux loués ne peuvent être vendus à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par le preneur.

Le droit de préemption peut uniquement être exercé si le preneur a loué tout l'immeuble, respectivement si les locaux loués sont placés sous le régime de la copropriété.

En cas de vente des locaux loués à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef du preneur, le preneur lésé peut réclamer des dommages-intérêts au vendeur qui ne peuvent être inférieurs au montant des loyers d'une année.

Art. 1762-14 : La fixation du loyer à des indices quelconques et à des clauses de valeurs conventionnelles est interdite.

Pour les contrats contenant une clause d'indexation de loyer avant le [DATE], le prix du loyer reste fixé au montant du dernier loyer fixé après [DATE].

[...]

*

FICHE FINANCIERE

La présente proposition de loi n'aura pas d'impact sur le budget de l'État.

(signatures)



Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 7 juillet 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 24 mars, 22 avril, 19 mai et 2 juin 2022
2. 8000B Projet de loi relative à une subvention de loyer
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Motion de Monsieur Paul Galles du 24 février 2022 concernant les logements communautaires pour jeunes adultes
4. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant un relevé de tous les terrains destinés à l'habitat vendus par les communes à des personnes physiques et morales, depuis l'entrée en vigueur du Pacte Logement
5. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant la présentation dans les meilleurs délais à la Chambre des Députés d'un rapport détaillé sur l'application des sections 1 et 2 du chapitre 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain depuis son entrée en vigueur
6. 7898 Proposition de loi visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation
 - Désignation d'un rapporteur ou d'une rapportrice
 - Analyse de la prise de position du Gouvernement
 - Organisation des travaux
7. 7503 Proposition de loi portant modification
 - 1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
 - 2° du Code civil
 - Désignation d'un rapporteur ou d'une rapportrice
 - Organisation des travaux
8. 8008 Proposition de loi portant sur l'interdiction de l'indexation des prix du loyer et modifiant 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 ou d'une rapportrice
- Organisation des travaux

9. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, Mme Jessie Thill

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Paul Galles, Auteur de la motion n°3908
M. Marc Hansen, observateur

Mme Diane Dupont, M. Jérôme Krier, M. Mike Mathias, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, M. Tun Loutsch, M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Max Hengel, M. Serge Wilmes

M. Sven Clement, Co-auteur des propositions de loi n°7898 et n°8008

M. Henri Kox, Ministre du Logement

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 24 mars, 22 avril, 19 mai et 2 juin 2022

La commission parlementaire approuve tous les projets de procès-verbal mentionnés ci-dessus.

2. 8000B Projet de loi relative à une subvention de loyer

Madame la Rapportrice présente son projet de rapport. Pour les détails exhaustifs de ce document, il est renvoyé au document parlementaire 8000b/06. Cette présentation ne soulève aucun commentaire et le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents, qui proposent le modèle de temps de parole de base pour les débats en séance plénière.

3. Motion de Monsieur Paul Galles du 24 février 2022 concernant les logements communautaires pour jeunes adultes

Monsieur Paul Galles a déposé la motion qui est à l'ordre du jour de la réunion d'aujourd'hui lors de l'interpellation concernant les conséquences de la pandémie COVID-19 sur les jeunes qui a eu lieu lors de la séance plénière du 16 juin 2022.

Dans ce cadre, l'auteur de la motion s'est demandé combien de jeunes sont actuellement à la recherche d'un logement.

Lors de des entrevues que l'orateur menait avec différents acteurs du secteur, il s'avérait difficile d'obtenir un aperçu sur le besoin réel de logement de jeunes. Le fait qu'il n'existe pas de liste d'attente unique mais que les différents acteurs disposent de leurs propres listes d'attente fait qu'il est presque impossible de calculer le nombre d'unités de logement destinées aux jeunes dont le Luxembourg a besoin, sachant que des personnes peuvent être inscrites sur plusieurs listes.

Une autre problématique qui s'est soulevée lors de ces entrevues, même si elle ne fait pas objet de la motion, est le fait que la plupart de ses interlocuteurs se sont plaints que la mise à disposition de personnel ne suffit pas pour garantir un encadrement pédagogique global des jeunes.

Suite à l'intervention de l'auteur de la motion, un représentant du ministère du Logement explique que le problème de la non-existence d'une liste d'attente universelle ne concerne pas seulement les jeunes mais toute la population, vu que le Luxembourg ne dispose actuellement pas d'une banque de données commune qui permet à identifier combien de gens sont actuellement à la recherche d'un logement.

Ainsi, l'orateur informe l'assemblée que le projet de loi 7937 relatif au logement abordable¹ introduit entre autres un registre et une liste d'attente nationaux des logements abordables. Cependant, la liste d'attente ne fait pas la différence entre des jeunes à la recherche d'un logement et d'autres personnes qui sont à la recherche.

En ce qui concerne l'effectif des logements encadrés destinés aux jeunes, le responsable du ministère explique que les décisions concernant le personnel des différentes structures ne fait pas partie des compétences du ministère du Logement.

Au vu de ce qui précède, la commission parlementaire est d'avis que la problématique abordée concerne également d'autres volets que celui du logement et que, par conséquent, d'autres commissions parlementaires devraient également pouvoir donner leurs avis respectifs.

C'est la raison pour laquelle la commission parlementaire décide d'organiser une réunion jointe avec la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et la Commission de la Famille et de l'Intégration afin de pouvoir traiter le sujet de la motion dans son intégralité.

¹ 7937 - Projet de loi relative au logement abordable et modifiant

1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ;

4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0

4. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant un relevé de tous les terrains destinés à l'habitat vendus par les communes à des personnes physiques et morales, depuis l'entrée en vigueur du Pacte Logement

Après avoir conclu que le sujet de la motion touche davantage les compétences communales que la politique du logement, la commission parlementaire décide de traiter la motion lors d'une réunion jointe avec la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes.

5. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant la présentation dans les meilleurs délais à la Chambre des Députés d'un rapport détaillé sur l'application des sections 1 et 2 du chapitre 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain depuis son entrée en vigueur

Lors des discussions au sein de la commission parlementaire, il s'est avéré que le sujet de la motion touche davantage les compétences des communes que la politique du logement. Ainsi, la commission parlementaire décide de traiter la motion lors d'une réunion jointe avec la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes.

6. 7898 Proposition de loi visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation

Monsieur Marc Goergen explique que la proposition de loi entend combattre la spéculation avec des terrains qui sont exploitables, amener les grands propriétaires de terrains à les mobiliser et promouvoir la construction de logements sur des terrains d'ores et déjà exploitables. Ainsi, afin de mobiliser des terrains à bâtir et résoudre ainsi en partie la crise immobilière, la proposition de loi vise à introduire un impôt foncier national parallèlement à l'impôt foncier communal existant. Cet impôt concernerait tous les terrains à bâtir à des fins d'habitation (catégorie B6).

A côté de proposer une formule pour calculer l'impôt, la proposition de loi ne vise pas les petits propriétaires qui désirent préserver un terrain à bâtir à leurs enfants. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi prévoit un abattement qui porte sur la superficie du terrain et englobe les descendants du premier degré. Monsieur le Député se dit ouvert à une légère adaptation de la surface maximale proposée par texte, il ne s'agit que d'une proposition qui vise à illustrer l'idée de la proposition de loi. L'orateur note que son parti est aussi ouvert envers des contrepropositions concernant la méthode du calcul ou le montant de l'abattement. Cependant, il souligne l'importance de la mobilisation des terrains à construire.

En réponse à l'intervention de Monsieur Goergen, un représentant du ministère explique, en faisant référence à une prise de position du Gouvernement², qu'à l'occasion de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays devant la Chambre des députés en date du 12 octobre 2021, le Premier ministre a déclaré que le Gouvernement déposera un projet de loi sur la réforme de l'impôt foncier.

² Document parlementaire 7898-1

Le projet de loi en élaboration prévoira une formule de calcul plus complexe qui vise à prendre en compte la valeur unitaire de chaque terrain soumis à l'impôt foncier refondu, et ceci d'une manière plus nuancée et précise que le fait la proposition de loi.

En effet, la proposition de loi procède à une imposition « forfaitaire » de chaque terrain sans prendre en compte sa réelle valeur unitaire. Plus encore, le potentiel constructible, que connaît chaque terrain en vertu des dispositions du plan d'aménagement général applicable, n'est nullement considéré dans le calcul de l'impôt foncier national tel que prévu par la proposition de loi.

Un tel mode de détermination de l'impôt risque dès lors de se heurter au principe général d'égalité fiscale. Par conséquent, le Gouvernement ne peut pas soutenir la proposition de loi n° 7898 qui n'est pas compatible avec les axes techniques prévus pour la réforme de l'impôt financier envisagé par le Gouvernement.

Monsieur Marc Lies supporte les propos du représentant du ministère ; il fait remarquer que le groupe politique CSV a fait, dans le cadre des travaux parlementaires relatifs au pacte logement 2.0, une proposition d'amendement qui se basait sur le même raisonnement. Selon l'orateur, il faut éviter une imposition « forfaitaire » qui ne prend pas en compte la réelle valeur unitaire de chaque terrain, sachant qu'en fonction du potentiel constructible ou de l'emplacement d'un terrain à bâtir, celui-ci dispose d'une valeur différente.

Monsieur Yves Cruchten salue l'initiative de l'auteur de la proposition de loi qui vise à adresser une problématique assez complexe. Même si l'orateur dit partager l'objectif général de ladite proposition de loi, il est d'avis que la disposition sous examen ne propose pas de solution nuancée à cette problématique.

Ainsi, il faut par exemple savoir qu'il existe des communes qui ne disposent pas de terrains B6 ou que certains des terrains classés en tant que B6 ne sont pas encore aménageables car il manque des raccordements ou car il faut d'abord aménager le terrain voisin afin de l'accéder. C'est la raison pour laquelle l'orateur est d'avis que l'impôt proposé, qui vise tous les terrains à bâtir à des fins d'habitation de la catégorie B6, ne constitue pas le repère adapté pour faire face à la problématique du manque de terrains de construction. Monsieur le Député renvoie donc au projet de loi annoncé qui contiendra une solution plus nuancée.

En réponse à ces interventions, Monsieur Marc Goergen explique que l'objectif du projet de loi est de mobiliser des terrains à bâtir. Dans cet objectif, les auteurs de la proposition de loi ont opté pour les terrains B6 comme point de repère, par contre rien n'oblige de s'en tenir à cette proposition de solution. Ainsi, si le projet de loi en élaboration prend en charge la problématique des terrains à bâtir non-aménagés, l'orateur se dit prêt à retirer sa proposition de loi du rôle des affaires.

Madame la Présidente de la commission parlementaire attire l'attention de l'assemblée sur le fait que la proposition de loi touche davantage les compétences communales et la politique fiscale que la politique du logement.

Suite à la proposition de Madame la Présidente, Monsieur Marc Goergen affirme que son parti ne s'en tiendra pas à cette proposition de loi, sachant que le Gouvernement déposera prochainement un projet de loi qui vise le même objectif. Il note qu'on pourrait aller jusqu'au bout de la procédure relative à la proposition de loi, mais cela ne fera que perdre du temps puisque le projet de loi susmentionné est en cours d'instance.

Monsieur André Bauler fait savoir que la réforme de l'impôt foncier fera partie du débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal qui est à l'ordre du jour

de la séance publique du 14 juillet 2021. Dans ce contexte, l'orateur note aussi que l'impôt foncier constitue une prérogative de la commission des Affaires intérieures.

Monsieur Marc Goergen est d'avis qu'il faut aborder le sujet de l'impôt foncier au niveau national afin d'éviter un dumping fiscal relatif à l'impôt foncier. C'est pourquoi il propose d'aviser le sujet dans le cadre de la Commission du Logement, car il n'est pas d'avis qu'il faille laisser les communes décider seules, en raison de l'autonomie communale, de l'impôt foncier. Monsieur le Député se prononce en faveur d'une disposition nationale que toutes les communes doivent appliquer sachant que la crise du logement constitue une crise nationale. **L'orateur propose d'attendre le dépôt du projet de loi susmentionné avant de décider de la suite à donner à la proposition de loi sous examen.**

Monsieur André Bauler explique que c'est le rôle de la politique nationale de mettre le cadre fiscal général en place, la question qui se pose est jusqu'à quel point la politique nationale désire limiter l'autonomie communale. L'orateur défend lui-même le principe de l'autonomie communale.

Monsieur Marc Lies souligne qu'il faut aborder le sujet de l'impôt foncier au niveau national. Il faut introduire d'une manière ou d'une autre une taxe de spéculation qui vise le foncier, sachant que la hausse des prix des terrains est la raison principale pour laquelle les prix des logements ont tant augmenté ces dernières années. Ainsi, il faut introduire une disposition nationale qui se base sur des critères objectifs. Il ne se peut pas qu'une partie des communes ne fasse que très peu d'effort pour répondre à la crise de logement qui touche tout le pays.

**7. 7503 Proposition de loi portant modification
1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation
et modifiant certaines dispositions du Code civil
2° du Code civil**

Monsieur Marc Goergen (Piraten) explique aux membres de la commission parlementaire que la proposition de loi sous examen vise à modifier les dispositions en vigueur concernant la prorogation tacite d'un contrat de bail en introduisant en droit luxembourgeois – par le biais d'une modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et de l'article 1736 du Code civil –, le principe d'un contrat à durée indéterminée, et ne rendant possibles les contrats à durée déterminée que dans des situations limitativement énumérées par la proposition.

En relation à la proposition de loi sous rubrique, un représentant du ministère informe l'assemblée que l'article 7³ du projet de loi 7642 qui vise à modifier la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation ainsi que certaines dispositions du Code civil, prévoit des dispositions similaires à celles proposées par Monsieur Goergen. Ainsi, le projet de loi que le Gouvernement a déposé répond à la problématique soulevée par la proposition de loi.

En réponse à l'intervention du représentant du ministère, Monsieur Marc Goergen explique qu'il salue l'initiative gouvernementale et **il propose de reposer les travaux parlementaires**

³. L'article 7 tel qu'il fut proposé par le Gouvernement : **Art 7.** Dans l'article 12, paragraphe (2), de la même loi, le début de phrase « Tout contrat de bail visé par la présente loi, à l'exception du contrat portant sur un logement tel que défini à l'article 6, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé à moins que » est remplacé par « Tout contrat de bail visé par la présente loi, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé à durée indéterminée à moins que ».

relatifs à la proposition de loi jusqu'à l'analyse du projet de loi 7642 en commission parlementaire. Ainsi, lors des travaux parlementaires relatifs au projet de loi 7642, l'orateur dit vouloir évaluer si ce projet de loi correspond à la demande de la proposition de loi ou pas.

8. 8008 Proposition de loi portant sur l'interdiction de l'indexation des prix du loyer et modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Après avoir analysé le fond de la proposition de loi sous rubrique, la commission parlementaire arrive à la conclusion que ladite proposition de loi fait plutôt partie des compétences de la Commission de l'Économie, de la Protection des Consommateurs et de l'Espace. Ainsi, **la commission parlementaire décide de proposer à la Conférence des Présidents de la renvoyer à ladite commission.**

9. Divers

Aucun sujet n'est abordé sous ce point de l'ordre du jour.

Luxembourg, le 12 juillet 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact

8008/01

N° 8008¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

**portant sur l'interdiction de l'indexation des prix du
loyer et modifiant la loi modifiée du 21 septembre
2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant cer-
taines dispositions du Code civil**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(10.10.2023)

Par dépêche du 19 mai 2022, le Président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le même jour par les députés Sven Clement et Marc Goergen.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une version coordonnée, par extraits, des actes qu'elle vise à modifier.

Par lettre du 31 mai 2022 adressée au Premier ministre, le Conseil d'État a demandé la prise de position du Gouvernement par rapport à la proposition de loi sous rubrique. Cette prise de position n'a toutefois pas encore été communiquée au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous avis vise à interdire de manière générale, donc également pour les baux commerciaux, l'indexation des prix de loyer. En effet, cette interdiction, aux termes de l'article 5, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, se limite actuellement aux seuls baux à usage d'habitation. Afin d'atteindre ce but, la proposition de loi sous avis vise notamment à étendre cette interdiction aux baux commerciaux en insérant un article 1762-14 nouveau au Code civil.

Le Conseil d'État constate que la proposition de loi sous avis, en ce qu'elle interdit l'indexation d'un loyer commercial, protège indifféremment tant les grands commerces que les petits commerçants, bien que les besoins de protection ne soient pas les mêmes selon la taille des commerces concernés, y compris l'importance de leur chiffre d'affaires. Le Conseil d'État estime qu'il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité de l'interdiction de l'indexation des loyers dans les contrats de bail.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} prévoit ce qui suit : « La fixation du loyer à des indices quelconques et à des clauses de valeurs conventionnelles est interdite. Pour les contrats de bail signés avant l'entrée en vigueur de la présente loi et où les partis [*sic*] se sont accordés sur une clause d'indexation de loyer, le prix du loyer reste fixé au montant du dernier loyer fixé après l'entrée en vigueur de la présente loi. »

En premier lieu, il convient de relever que le terme « quelconques » ne présente aucune plus-value normative et est dès lors à omettre.

En second lieu, se pose la question de savoir si l'intention des auteurs était de prévoir que le prix du loyer reste fixé au montant du dernier loyer redû après l'entrée en vigueur de la présente loi. Le Conseil d'État estime en effet qu'il serait plus logique de prévoir que le prix du loyer reste fixé au montant du dernier loyer fixé avant l'entrée en vigueur de la future loi. S'ajoute à cela que prévoir que le prix du loyer reste fixé au montant du « dernier loyer fixé après l'entrée en vigueur » est dépourvu de sens.

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, concernant l'emploi du terme « quelconques », il est renvoyé aux observations formulées à l'égard de l'article 1^{er}.

En ce qui concerne l'article 1762-14, alinéa 2, nouveau, il est recommandé de reformuler la première partie de phrase comme suit : « Pour les contrats de bail commercial conclus avant le [...] et contenant une clause d'indexation de loyer, ».

Quant aux dates qui font défaut, il est présumé que celles-ci correspondent à la date de l'entrée en vigueur de la loi proposée, qui n'est pas encore déterminée, ni déterminable. Le Conseil d'État propose de faire référence à « la date d'entrée en vigueur » de la loi.

Finalement, il est encore renvoyé aux observations formulées à l'égard de l'article 1^{er} relatives à l'intention des auteurs de prévoir que « le loyer reste fixé au montant du dernier loyer fixé après [...] ».

Article 3

L'article sous examen tend à modifier l'article 5, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 21 septembre 2006, en supprimant les termes « à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée au bailleur. » Les auteurs justifient cette modification comme suit : « Les auteurs visent aussi à la procédure d'adaptation du loyer, prévue dans l'article 5 (5) de la loi de 2006. En effet, cet article nous dit qu'une indexation perd son effet à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée [*sic*] au bailleur. Les auteurs se demandent pourquoi ouvrir une procédure qui peut être rendue caduque par une simple réclamation adressée par lettre recommandée [*sic*] ? Pour les auteurs, cette étape est superflue et ouvre la porte à l'abus lorsque certains bailleurs profitent des méconnaissances juridiques de certains locataires, qui constituent les maillons faibles dans la relation contractuelle. Ainsi, pour empêcher toute future incertitude quant aux clauses de valeur au sein des contrats de bail, il semble être opportun de supprimer cette étape, ce qui est l'objet de l'article 3. »

L'article 5, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, se lirait alors comme suit : « Les clauses de valeur conventionnelles qui diffèrent du régime prévu par la présente loi perdront leur effet. » Le Conseil d'État constate que ledit alinéa serait cependant dépourvu de sens dans la mesure où tout point de départ de la perte des effets du contrat de bail à usage d'habitation ferait alors défaut. Si l'intention des auteurs est de faire abstraction de l'obligation pour le locataire d'adresser une réclamation par lettre recommandée au bailleur, et de prévoir une nullité de plein droit ne nécessitant aucune action de la part du preneur pour la voir sortir ses effets, il faudrait en tous cas, afin d'éviter des recours en justice quant aux effets de la loi future sur les contrats en cours, prévoir une date à partir de laquelle les contrats de bail à usage d'habitation contenant une clause de valeur conventionnelle perdront leurs effets.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observation générale

Il n'est pas de mise d'employer des caractères gras. Seule l'indication des articles dans la structuration du dispositif est à mettre en caractères gras.

Intitulé

Le Conseil d'État signale que l'intitulé doit refléter fidèlement et complètement le contenu de la proposition de loi sous examen. Partant, l'intitulé est à reformuler comme suit :

- « Proposition de loi portant sur l'interdiction de l'indexation des prix du loyer et modifiant :
- 1° le Code civil ;
 - 2° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ».

Article 1^{er}

Le premier article est assorti d'un exposant, pour écrire « **Art. 1^{er}.** »

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire le terme « valeurs » au singulier. Cette observation vaut également pour l'article 2, pour ce qui concerne l'article 1762-14, alinéa 1^{er}, dans sa teneur proposée.

À l'alinéa 2, il est recommandé de remplacer le terme « où » par le terme « dans lesquels ».

Au même alinéa 2, il y a lieu d'écrire correctement « les parties se sont accordées ».

Article 2

Il convient de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 2.** Au livre III, titre VIII, chapitre II, section III, du Code civil, il est ajouté un article 1762-14 nouveau dont le libellé est le suivant :

« Art. 1762-14. [...] » »

Après l'indication de l'article qu'il s'agit d'insérer au Code civil, il y a lieu de remplacer le deux-points par un point.

À l'article 1762-14, alinéa 2, dans sa teneur proposée, les dates font défaut. Une fois que celles-ci sont connues, elles devront être insérées aux endroits pertinents.

Article 3

Il convient d'ajouter les termes « alinéa 1^{er}, » après les termes « paragraphe 5, ».

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Partant, il convient d'écrire « loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 10 octobre 2023.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau