

N° 5216¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

sur le bail à usage d'habitation principale

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(3.12.2003)

SOMMAIRE:

1. Un champ d'application clairement défini dans le futur texte de loi
2. La fixation du loyer, les charges locatives, la garantie locative, les clauses de valeur: nouveautés
 - 2.1. Abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après cette date
 - 2.2. Quant à la garantie locative
 - 2.3. Quant aux charges locatives
 - 2.4. Quant aux clauses de valeur
3. La redéfinition de la notion de logement de luxe
4. La professionnalisation des commissions des loyers
5. Les nouvelles dispositions concernant la prorogation du bail et le déguerpissement du locataire
6. Un droit au sursis plus restreint
7. La nouvelle protection au profit du conjoint ou des autres membres de la famille du locataire en cas d'abandon du bail par le locataire ou en cas de décès du locataire
8. Les nouveautés quant aux missions incombant aux autorités communales
9. Conclusion

*

Par lettre du 3 octobre 2003, Monsieur Fernand Boden, ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le projet de loi a pour objet une réforme de la législation existante en matière de bail à loyer, c'est-à-dire de bail à usage d'habitation.

Le but poursuivi par le législateur est de promouvoir le logement locatif, ce qui constitue une des mesures préconisées par le Gouvernement dans son programme d'action „logement“ proposé par le ministère ayant le logement dans ses attributions en décembre 2001.

Le présent projet fait partie du deuxième volet du programme d'action logement qui en comprend trois:

- mesures fiscales;
- mesures de nature législative, dont la réforme de la loi de 1979 relative à l'aide au logement, ainsi que la réforme de la législation existante en matière de bail à loyer;
- mesures de nature budgétaire.

2. Selon l'exposé des motifs du projet, la législation existante est fortement critiquée tant par les locataires que par les bailleurs:

- la législation est pratiquement inchangée depuis 1955 et ne tient pas compte de la situation économique et sociale actuelle;
- elle n'a pu freiner la hausse des loyers;
- elle n'a pas pu résoudre le problème de la pénurie du logement locatif;
- les dispositions légales sont trop unilatérales (en faveur du locataire) empêchant les bailleurs à résilier un bail arrivé à son terme;
- les procédures sont complexes et les délais excessifs;
- beaucoup d'imprécisions et d'ambiguïtés restent dans la loi, impliquant des interprétations par les tribunaux et des difficultés d'ordre pratique;
- les seuils légaux empêchent une adaptation du loyer aux conditions du marché.

En conclusion, les investissements dans le secteur locatif seraient découragés, impliquant une pénurie de logements locatifs.

Il est aujourd'hui de la volonté du législateur de rendre plus attractif l'investissement dans le logement locatif, tout en continuant à assurer une protection indispensable à la partie économiquement la plus faible, à savoir le locataire.

3. La Chambre des Employés Privés procède à l'analyse du présent projet dans l'optique de vérifier si la volonté du législateur de rendre plus attractif l'investissement dans le logement locatif ne risque en fait pas d'entraîner dans l'immédiat une hausse substantielle des loyers.

Pour faciliter la lecture du présent avis, la Chambre des Employés Privés a mis en évidence ses commentaires par l'utilisation du caractère gras.

1. Un champ d'application clairement défini dans le futur texte de loi

4. La Chambre des Employés Privés salue le fait que la future loi précise clairement son champ d'application.

Ainsi s'appliquera-t-elle aux baux à usage d'habitation principale, conclus par écrit ou verbalement.

5. Les locations clairement *exclues* du bénéfice de la loi sont les suivantes:

- les immeubles affectés à un usage commercial ou industriel ou à un service public;
- les résidences secondaires;
- les chambres d'hôtel;
- les logements dans des structures d'hébergement spéciaux (p. ex. maisons de retraite, centres de gériatrie);
- les locaux (p. ex. garages) ne formant pas l'accessoire du logement.

La future loi précise encore que les règles relatives à la fixation du loyer ne sont pas applicables aux logements locatifs construits dans le cadre d'un programme de construction d'ensembles de logements subventionnés.

2. La fixation du loyer, les charges locatives, la garantie locative, les clauses de valeur: nouveautés

2.1. Abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après cette date

a. Le système actuel

6. Pour les *logements achevés avant le 10 septembre 1944*, les loyers mensuels sont fixés en fonction des trois critères suivants: nombre de pièces, situation géographique du logement et confort du logement.

Une pièce est prise en considération à condition que sa superficie soit supérieure à 9 m² et que sa hauteur soit d'au moins 2,4 m (salle de bain, garages exclus). Le loyer de pièces ne répondant pas à ces normes sera réduit en proportion des prix indiqués dans le tableau ci-dessous.

<i>Situation géographique</i>	<i>Sans confort</i>	<i>Confort moyen</i>	<i>Confort moderne</i>
catégorie 1	250-600 LUF	600-1.000 LUF	1.000-1.500 LUF
catégorie 2	200-500 LUF	500- 900 LUF	900-1.500 LUF

Ainsi, pour une habitation à Luxembourg-Ville à confort moderne composée de six chambres ayant une superficie supérieure à 9 m² et une hauteur supérieure à 2,40 m, le loyer maximal par pièce et par mois est de 1.500 LUF, c'est-à-dire 37 euros. Le loyer mensuel s'élèverait alors à $6 \times 37 = 222$ euros.

7. Depuis la réforme de 1987, les montants des loyers ainsi déterminés auraient dû être adaptés tous les trois ans par règlement grand-ducal. Or, les règlements grand-ducaux en question n'ont à ce jour pas été pris.

La Chambre constate que le fait que les loyers des logements d'avant-guerre sont aussi bas résulte, partiellement en tout cas, du fait que le Gouvernement n'a pas entrepris les adaptations prévues par la réforme de 1987.

8. Quant aux *logements achevés après le 10 septembre 1944*, le loyer mensuel est déterminé suivant la formule suivante:

loyer mensuel = capital investi x coefficient de réévaluation x 0,05/12.

Le *capital investi* correspond à l'addition des sommes suivantes: valeur du terrain + capital investi dans la construction (valeur jour achèvement) + capital investi dans l'amélioration substantielle du logement (valeur jour achèvement).

Si le logement est âgé de plus de 20 ans, une *décote* de 10% est appliquée au capital investi, sauf si le bailleur prouve avoir investi autant depuis dans l'amélioration et l'entretien du logement.

Les loyers peuvent être *adaptés* tous les trois ans.

9. Prenons à titre d'exemple, la détermination du loyer mensuel d'une habitation construite en 1995. Le capital investi correspond à 200.000 euros et le coefficient de réévaluation pour cette année est 1,08. Le taux de rendement s'élève à 5%.

Ainsi, le capital investi réévalué en 2003 est-il de: $1,08 \times 200.000 = 216.000$ euros.

Le loyer mensuel en 2003 s'élève alors à: $216.000 \times 0,05/12 = 900$ euros.

10. Selon les auteurs du projet, la fixation forfaitaire des loyers des logements d'avant-guerre implique des loyers nullement adaptés à la situation économique et sociale actuelle et décourage les propriétaires-bailleurs à investir dans l'amélioration et même dans l'entretien normal de leurs logements locatifs s'ils ne peuvent récupérer l'investissement par un loyer approprié.

Par conséquent, on assisterait à une dégradation progressive d'une partie du parc immobilier du fait que les propriétaires n'ont aucun intérêt à offrir des logements anciens à la location. Des logements d'avant-guerre resteraient donc inoccupés.

De ce fait le législateur veut en finir avec les loyers excessivement bas des logements d'avant-guerre ainsi qu'avec les prix exorbitants demandés par certains bailleurs et acceptés par les locataires faute d'alternatives.

11. Dans ce contexte, la Chambre des Employés Privés tient à relever qu'il existe d'ores et déjà un moyen pour les propriétaires de logements achevés avant le 10 septembre 1944 pour bénéficier du même mode de calcul de loyer que pour les logements d'après-guerre.

En effet, selon l'article 2 de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer, la location d'immeubles à usage d'habitation, dont la construction a été achevée après le 10 septembre 1944, ou érigés

avant cette date, mais ayant fait l'objet de transformations substantielles en vue d'une amélioration du confort, ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans l'immeuble.

Ce mécanisme permettrait aux propriétaires d'investir dans leur logement et d'en tirer le bénéfice en profitant du mode de calcul du loyer applicable aux logements d'après-guerre.

Le mécanisme connaît néanmoins un problème d'application puisque le texte de loi ne précise pas ce qu'il entend par transformations substantielles en vue d'une amélioration du confort, bien que ce critère peut être quelque peu clarifié en se référant à d'autres textes réglementaires.

Il n'en reste pas moins que cet outil, qui correspond aux intentions du Gouvernement de rendre attrayant l'investissement dans le logement locatif en vue de favoriser l'offre sur le marché, ne semble actuellement pas être très performant. Si le Gouvernement veut favoriser l'investissement dans les logements de location d'avant-guerre, ne serait-il pas opportun de promouvoir cet outil déjà existant au lieu de faire automatiquement bénéficier les propriétaires du mode de calcul favorable sans que des transformations substantielles ne soient exigées en contrepartie?

b. Le projet de loi

12. Afin de remédier au problème, le projet prévoit l'introduction d'un *système uniforme* de fixation des loyers pour tous les logements de la catégorie moyenne:

- quel que soit leur date de construction;
- en fonction d'une valeur de référence, à savoir le capital réellement investi;
- en tenant compte de l'évolution du coût de la construction et de la dévaluation monétaire.

Le Gouvernement espère que cette mesure stimulera les investissements dans le secteur locatif, notamment au niveau de la modernisation et de l'assainissement de logements anciens, alors qu'elle mettra tous les bailleurs de logements sur un pied d'égalité.

La formule de fixation des loyers retenue pour le système uniforme correspond à celle actuellement applicable aux logements d'après-guerre, sous réserve de quelques adaptations.

13. La Chambre des Employés Privés se prononce contre cette abolition automatique des deux systèmes différents de calcul du loyer.

Elle se demande pourquoi les propriétaires de logements construits avant le 10 septembre 1944 qui n'ont pas voulu profiter de la possibilité d'investir de manière substantielle dans leur logement afin de passer dans le mode de calcul plus favorable, le feraient après l'introduction du nouveau système.

Si le Gouvernement entend par cette mesure stimuler les investissements dans le secteur locatif, notamment au niveau de la modernisation et de l'assainissement de logements anciens, pourquoi supprime-t-il la condition d'investissements substantiels en accordant d'office le bénéfice du mode de calcul plus favorable?

Le Gouvernement se contente-t-il maintenant de quelques travaux de rénovation qui rendent un logement en état délabré à nouveau habitable, mais sans que des investissements substantiels ne soient nécessaires? Des investissements limités permettraient-ils alors de dégager des loyers beaucoup plus élevés qu'auparavant ce qui serait intolérable pour les locataires?

14. *Concernant le mode de calcul actuel des loyers de logements d'après-guerre, le projet apporte néanmoins certaines nouveautés.*

15. Ainsi, le texte précise-t-il *la notion de capital investi* en ce qui concerne les frais et coûts à inclure dans le capital investi (p. ex. en cas d'un achat suivi d'une rénovation).

Le texte permet dorénavant d'inclure dans le capital investi les „travaux d'amélioration“ au sens large, c'est-à-dire tous les travaux à l'exception des réparations locatives et de menu entretien (suivant l'article 1754 du code civil, il s'agit par exemple des réparations aux âtres, contre-coeurs, chambranles et tablettes des cheminées, recrépiment du bas des murailles), qui ont pour effet soit d'augmenter la valeur du bien, soit de changer la nature ou l'état du logement loué. Le texte actuel se limite lui aux „travaux substantiels d'amélioration“.

La Chambre des Employés Privés est d’avis que cette extension des travaux pris en considération pour déterminer le capital investi risque d’engendrer une augmentation des loyers, bien que la différence entre „travaux substantiels d’amélioration“ et „travaux d’amélioration“ n’est pas clairement établie.

Le commentaire de l’article 3 prévoit que le travail personnel fourni par le propriétaire et/ou sa famille lors de la construction ou de travaux d’amélioration doit également être pris en considération pour la détermination du capital investi.

La Chambre des Employés Privés se demande comment l’évaluation de ce travail en termes financiers se fera dans la pratique.

16. Le projet introduit la possibilité pour le bailleur d’opter pour *une fixation forfaitaire du coût du fonds*, soit 20% du capital investi, étant donné que pour les terrains acquis à une époque lointaine, il est parfois difficile, voire impossible, d’établir ce coût.

17. Dorénavant il n’y a plus d’obligation pour le bailleur de saisir d’office la commission des loyers, en cas de désaccord des parties quant au montant du loyer.

Si le capital investi ne peut pas être déterminé sur base de pièces justificatives et s’il y a désaccord entre le bailleur et le locataire, la partie la plus diligente charge un *expert* assermenté en bâtiment d’une évaluation du capital investi.

Selon le commentaire des articles, la partie la plus diligente devra payer les frais de l’expert, bien qu’il n’est pas exclu que les deux parties chargent d’un commun accord un expert et se partagent les frais.

18. En cas d’aliénation à titre onéreux, le prix d’acquisition indiqué dans l’acte authentique translatif de propriété est présumé correspondre au capital investi réévalué et décoté.

Cette présomption, tout comme l’évaluation d’un expert, peut être contestée devant la commission des loyers si la partie contestante prouve que la présomption, respectivement l’évaluation, ne saurait manifestement correspondre à la valeur marchande comparable. Cette partie ne doit pas démontrer le capital réellement investi, mais uniquement le caractère nettement surfait ou sous-fait du loyer. Elle le fera en se rapportant à des objets comparables dans la proximité.

Le cas échéant, la commission des loyers détermine alors le capital investi en fonction des critères suivants: valeur du terrain, volume de l’immeuble loué, surface louée, qualité de l’équipement, état d’entretien et finition du logement.

19. En ce qui concerne le *taux de rendement de 5%* utilisé pour le calcul du loyer, la Chambre des Employés Privés tient à relever que ce taux est actuellement, et depuis quelques années, relativement élevé par rapport aux rendements des investissements dans les produits des marchés financiers qui présentent une sécurité similaire ou moindre à l’investissement dans l’immobilier. Il est toutefois inhérent à la nature d’un taux fixe qu’il n’est pas lié aux fluctuations du marché.

Or, outre le rendement de 5%, les bailleurs ont également droit à l’adaptation des loyers à l’évolution des prix. Selon le projet, le coefficient de réévaluation sera adapté tous les deux ans de même que le loyer. Le taux de 5% constitue donc un rendement réel dans le sens que l’effet de l’inflation est compensé par l’application d’un coefficient de réévaluation.

De plus, les bailleurs disposent de certaines facilités au niveau fiscal. Premièrement, ils peuvent déduire des impôts les intérêts débiteurs éventuels relatifs à la construction de l’immeuble. Deuxièmement, ils peuvent amortir leur investissement dans le logement locatif. Par ailleurs, en juillet 2002, le législateur a fait passer le taux d’amortissement accéléré sur les immeubles en propriété privée mis en location de 4 à 6% et la durée de l’amortissement de 4 à 6 ans, ceci avec effet rétroactif au 1er janvier 2002.

Finalement, en dehors de ces dispositions légales, les propriétaires d’immeubles bénéficient également de l’augmentation de la valeur de leur investissement. Au vu de la flambée des prix sur le marché immobilier, les plus-values réalisables en cas de vente d’un immeuble quelques années seulement après l’acquisition sont considérables.

Cette énumération d'avantages pécuniaires en faveur des propriétaires prouve aux yeux de la CEP•L qu'il n'y a pas lieu de se faire des soucis quant à l'attractivité de l'investissement dans le logement locatif.

20. Dans son avis relatif au présent projet de loi, l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs affirme que „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.

Le projet de loi ne fait allusion à cette situation ni ne comporte des éléments pour la redresser dans le bon sens.

Ceci veut dire que suite aux modifications proposées, à l'avenir la presque totalité des immeubles à usage locatif vont tomber sous le champ d'application d'une formule précise et en soi bien pensée pour le calcul des loyers légaux mais qu'en réalité la majorité de tous les loyers seront supérieurs au loyer légal que le texte du projet s'efforce de définir et de justifier“.

La CEP•L se joint à ce développement de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs. Il est en effet intolérable d'introduire des mécanismes légaux pour la fixation des loyers sans contrôler l'application de ceux-ci.

21. Quant à l'adaptation des loyers, les loyers pourront désormais être adaptés *tous les 2 ans* et non plus que tous les 3 ans, cela afin de faire coïncider la date de mise à jour (tous les 2 ans) des coefficients de réévaluation (de l'article 102, al. 6 LIR) avec celle de l'adaptation du loyer et avec le système de la décote (décote par périodes de 2 ans).

22. Le projet de loi prévoit un nouveau système pour le calcul de la *décote* du fait de la vétusté: lorsque le logement est âgé de plus de 15 ans le capital investi réévalué est diminué de 2% par périodes de 2 ans supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents à la décote dans l'entretien ou la réparation du logement.

Prenons à titre d'exemple une habitation construite en 1980 dont le capital investi réévalué en 2003 s'élève à 378.000 euros. Sans frais d'entretien ou de réparation, une décote de 8% de 378.000 = 30.240 euros sera appliquée.

Ainsi, le capital investi réévalué après décote correspond-il à: $378.000 - 30.240 = 347.760$ euros.

Le loyer mensuel que le propriétaire pourra demander est de: $347.760 \times 0,05/12 = 1.449$ euros.

Selon le système actuel de décote, le loyer mensuel s'élèverait à 1.417,5 euros.

23. Le législateur prévoit en outre des mesures au profit du locataire confronté à une augmentation de son loyer suite à une décision de la commission ou suite à un recours en justice:

- mise en oeuvre de la hausse des loyers par tiers annuels lorsque l'augmentation du loyer est de plus de 10%;
- droit de dénoncer le bail suite à l'augmentation imposée, moyennant un délai de préavis de 3 mois, nonobstant toute convention contraire.

Selon le recensement du Statec de 2001, il existe 9.318 locataires d'un logement d'avant-guerre loué non meublé et 1.772 locataires d'un logement d'avant-guerre loué meublé. La CEP•L critique le fait que le nouveau système uniforme ne tient pas compte de la situation financière des ménages qui occupent actuellement ces logements d'avant-guerre.

Ces ménages n'ont pas nécessairement les moyens pour payer un loyer plus cher. Même le mécanisme généreux de l'augmentation par tiers annuel en cas de progression de plus de 10% du loyer ne fait que différer les problèmes financiers pour ces ménages.

L'introduction de ce mécanisme prouve par ailleurs que le Gouvernement est bien conscient des conséquences que le système uniforme risque d'avoir sur le niveau de loyers.

La possibilité introduite „en faveur du locataire“ de dénoncer le bail suite à l'augmentation imposée, moyennant un délai de préavis de 3 mois, constitue également une mesure en trompe-

l'oeil. La famille se retrouve alors sans domicile, et vu la précarité sur le marché locatif, elle sera dans l'impossibilité de trouver un autre logement qui correspond à ses moyens financiers.

Qu'en est-il d'un droit au logement, même pour les plus démunis? A qui s'adresseront les locataires qui occupent actuellement des logements d'avant-guerre en mauvais état contre le paiement d'un loyer modéré?

2.2. Quant à la garantie locative

24. Le bailleur d'un logement peut requérir de son locataire une garantie locative correspondant au plus à trois mois de loyer. Aussi bien le régime actuel que futur exige qu'un constat écrit et contradictoire des lieux soit établi, afin que le bailleur puisse valablement exiger une garantie locative.

Le projet prévoit une extension du champ d'application de la garantie locative: dorénavant elle assurera le recouvrement de toute créance qui peut naître du contrat de bail (p. ex. non-respect par le locataire de l'obligation de maintenir le logement en bon état, défaut de paiement des charges locatives etc.); elle ne sera donc plus exclusivement destinée à couvrir le non-paiement de loyers ou la dégradation éventuelle des lieux.

La CEP•L approuve le fait que le bailleur ne pourra dorénavant plus refuser une garantie sous forme d'une garantie bancaire. La garantie locative pourra être utilisée pendant la période du blocage de telle manière qu'elle soit productive d'intérêts.

2.3. Quant aux charges locatives

25. Le bailleur peut demander au locataire des avances sur charges. Les frais à prendre définitivement en charge par le locataire concernent exclusivement les frais exposés par le bailleur pour son compte.

Le projet prévoit:

- la possibilité d'une adaptation du montant des acomptes en cours de bail, p. ex. lorsque le contrat de bail prévoit le versement d'acomptes pour charges locatives dont le montant y fixé diffère largement des frais réels;
- lorsque le logement locatif est soumis au statut de copropriété, les décomptes approuvés par l'assemblée générale des copropriétaires sont présumés justifiés et échus (présomption simple, réversible par la preuve contraire);
- la possibilité d'une fixation forfaitaire des avances sur charges par les parties: il faut que le forfait corresponde à la consommation et aux charges normales du locataire; il sera toujours possible d'adapter le forfait en cours de bail (p. ex. en cas de consommation plus élevée d'eau et/ou d'électricité par le locataire).

26. Le projet prévoit donc explicitement la possibilité d'une adaptation du montant des avances sur charges en cours de bail lorsque le montant des avances diffère largement des frais réels.

Le projet ne prévoit néanmoins pas comment et dans quelle mesure cette adaptation doit avoir lieu.

Actuellement, les questions relatives aux avances sur charges font l'objet de litiges aussi bien devant la commission des loyers (dans le cadre de demandes en réduction ou en augmentation des loyers) que directement devant le tribunal de paix, sans qu'aucun texte de loi ne le prévoit expressément.

Est-ce qu'il n'y aurait pas lieu de créer dorénavant un mécanisme simplifié d'adaptation des avances sur charges à travers une procédure simplifiée devant la commission des loyers, et d'éviter ainsi des longs litiges devant les tribunaux?

2.4. Quant aux clauses de valeur

27. Le projet reprend le principe de l'interdiction des clauses de valeur (clauses stipulant des augmentations de loyer non conformes à la formule légale), mais clarifie le texte refusant au locataire de demander le remboursement rétroactif de sommes qu'il a librement et volontairement payées en exécution d'une clause de valeur.

La Chambre des Employés Privés se prononce contre le maintien de la disposition qui exclut le remboursement rétroactif de sommes librement et volontairement payées en exécution d'une clause de valeur.

Elle estime qu'au vu de l'illégalité des clauses de valeur, le remboursement rétroactif des sommes consenties en vertu d'une telle clause doit être imposé.

3. La redéfinition de la notion de logement de luxe

28. Les „maisons de maître, villas et appartements avec confort moderne“, occupés par un seul ménage, sont exclus de la fixation de loyer indiquée par la loi de 1955 lorsqu'ils comprennent au moins 7 pièces.

Or, de fait, le nombre de pièces n'est à ce jour plus considéré comme décisif pour la détermination du niveau de qualité; c'est plutôt le facteur coût qui importe.

29. Le projet préconise ainsi une nouvelle définition des logements de luxe.

Il s'agit des logements disposant d'un certain confort moderne et non standard:

- dont le loyer mensuel est supérieur à 1.753 euros (variable en fonction de l'indice du coût de la vie) ou
- dont le capital investi par m² de surface utile, respectivement de surface utile d'habitation, est supérieur à un certain montant qui diffère suivant qu'il s'agit d'un logement soumis au statut de copropriété (3.500 euros) ou non (2.550 euros); ce montant varie en fonction de l'indice des prix de la construction.

Il suffit qu'un des seuils mentionnés ci-dessus soit dépassé pour qu'un logement puisse être considéré comme logement de luxe, mais à condition que le contrat de bail prévoit expressément:

- qu'il s'agit d'un logement de luxe au sens de la loi
- et
- qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 5 de la loi.

Pour ces logements de luxe, la fixation du loyer est donc laissée à la libre discrétion des parties et une clause de valeur est ici parfaitement licite.

Les locataires de logements de luxe ne bénéficient en outre pas de la prorogation légale des baux.

30. La Chambre des Employés Privés se demande si le choix du législateur, de remplacer la définition certes désuète de l'actuel texte par une définition dont le critère principal est finalement le montant du loyer à déterminer librement par les parties, garantit réellement une détermination objective des véritables logements de luxe.

Il suffira en effet que le loyer fixé entre parties excède un certain montant et que le logement ait été qualifié de logement de luxe dans le contrat de bail pour que les parties puissent échapper aux règles impératives de la législation sur le bail à loyer.

Un tel système où prime la volonté des parties peut fonctionner lorsque le marché locatif est en équilibre.

Or, actuellement ce n'est pas le cas, raison pour laquelle toute la législation sur le bail à loyer est revue par le Gouvernement.

Est-ce qu'il n'y aurait dès lors pas lieu de préconiser un système plus objectif? Ne pourrait-on pas imaginer que le bailleur, désireux de louer son immeuble comme logement de luxe, soit au préalable obligé de requérir l'attribution de cette qualité selon des critères précis et objectifs, auprès d'une instance officielle, telle la commission des loyers par exemple?

4. La professionnalisation des commissions des loyers

31. Les commissions des loyers constituent des instruments de règlement amiable des conflits en matière de fixation des loyers et charges.

Actuellement chaque commune doit avoir au moins une commission des loyers. Or, dans de nombreuses communes rurales, une commission des loyers ne se justifie pas.

De ce fait le projet prévoit de les regrouper pour diminuer leur nombre.

Les communes de 6.000 habitants et plus devront instituer une ou plusieurs commissions, alors que les autres communes se partageront à plusieurs une commission commune. Un règlement grand-ducal déterminera la zone de compétence territoriale et le siège de chaque commission.

Comme par le passé, chaque commission se composera toujours d'un président et de deux assesseurs, dont un assesseur-bailleur et un assesseur-locataire.

32. *Les nouveautés du projet concernent:*

- la nomination des membres de la commission:
 - commissions des communes de 6.000 habitants et plus: nomination par le conseil communal (sous l'approbation du ministre de l'Intérieur);
 - autres commissions: nomination lors d'une „réunion jointe des conseils communaux“ sur base d'une liste de candidats proposés par les différents conseils communaux (sous l'approbation du ministre de l'Intérieur).
- le président de la commission:
 - pour les communes de plus de 6.000 habitants, il est choisi parmi les membres du conseil communal si possible;
 - pour les communes de moins de 6.000 habitants, le commissaire de district occupe la fonction de président.
- le secrétaire de la commission:
 - pour les communes de plus de 6.000 habitants, ils seront choisis parmi les fonctionnaires communaux;
 - pour les communes de moins de 6.000 habitants, ils seront choisis parmi les fonctionnaires du commissariat de district.
- la démission, la révocation, le remplacement des membres: le nouveau texte précise qu'en cas de perte de sa qualité de bailleur ou locataire, l'assesseur concerné sera d'office démissionnaire; les assesseurs seront en outre révocables.

La CEP•L se demande s'il n'y aurait pas lieu d'insérer cette révocabilité dans un contexte plus strict, notamment de prévoir des causes précises de révocation, afin d'éviter des révocations arbitraires.

- les frais de fonctionnement/indemnités:
 - pour les communes de plus de 6.000 habitants, les frais sont à charge de la commune;
 - pour les communes de moins de 6.000 habitants, la répartition se fera de manière égale entre les communes concernées.

Dorénavant le montant des indemnités sera fixé par règlement grand-ducal et non plus par le conseil communal.

- la mission des commissions: elles conservent leur mission principale de conciliation des parties, destinée à éviter le recours judiciaire; mais dorénavant les parties pourront charger la commission d'une véritable *mission d'arbitrage*, décidant ainsi d'accepter d'avance la décision de la commission.

33. En ce qui concerne la *procédure devant la commission*, des délais de convocation et des modalités de convocation sont introduits dans l'intérêt du droit de la défense et du principe du contradictoire.

34. *Procédure actuelle:*

- délai de carence de 6 mois: dans les 6 premiers mois du bail aucune requête devant la commission n'est recevable;
- notification de la demande en augmentation ou en diminution du loyer par écrit ou verbalement avant la saisine de la commission;
- à défaut de règlement à l'amiable, saisine de la commission moyennant requête en fixation du loyer à adresser au collège des bourgmestre et échevins de la commune de situation du logement;
- transmission sans délai de la requête par le collège des bourgmestre et échevins à la commission des loyers;

- convocation des parties par la commission;
- si conciliation des parties: établissement d'un procès-verbal d'arrangement, signé par les parties et le président de la commission;
- si non-conciliation ou non-comparution d'une partie, fixation du loyer par la commission suivant les règles émises par la loi et établissement d'un procès-verbal contenant une description sommaire du logement, l'indication de la catégorie dans laquelle le logement est rangé et le montant du loyer fixé par la commission; le procès-verbal sera notifié par lettre recommandée aux parties dans le plus bref délai;
- délai endéans lequel la commission doit prendre sa décision: 3 mois à compter de sa saisine; à défaut le requérant pourra directement saisir le juge de paix;
- si une décision est prise par la commission, un recours contre cette décision est ouvert devant le juge de paix dans un délai de 15 jours à compter de la notification du procès-verbal de la commission;
- la décision de fixation du loyer par la commission produit son effet rétroactivement à partir du 1er terme de loyer venant à échoir après la date à laquelle le collègue des bourgmestre et échevins a été saisi de la requête en diminution ou augmentation du loyer.

35. La procédure retenue par le *projet de loi* restera fondamentalement la même, sous réserve des dispositions suivantes:

- le législateur a jugé opportun d'imposer aux parties la tentative d'arrangement à l'amiable *sous peine d'irrecevabilité* de l'action devant la commission des loyers: avant la saisine de la commission des loyers le réclamant doit notifier d'abord son intention à l'autre partie par écrit; à défaut d'arrangement dans un délai d'un mois la commission pourra être saisie;
- la requête devant la commission n'est pas recevable pendant les 12 premiers mois du bail (actuellement 6 mois), cela afin de décourager les locataires de mauvaise foi et de limiter les conflits entre les parties en début de bail;

La Chambre des Employés Privés se prononce contre la prolongation de ce délai. Si un locataire s'adresse à la commission des loyers parce qu'il estime que le loyer qu'il paye n'est pas conforme à la loi, l'on ne pourra pas supposer qu'il est nécessairement de mauvaise foi.

Si le loyer payé est trop élevé par rapport aux dispositions légales, il n'y a aucune justification pour laisser perdurer cette injustice encore six mois de plus, même si le locataire a consenti volontairement à ce loyer au vu des difficultés de trouver un logement convenable, difficultés résultant de la situation précaire sur le marché des logements.

- entérinant une pratique courante, la commission des loyers pourra exceptionnellement demander une expertise, dont les frais seront à répartir entre les parties;
- la commission convoquera les parties par lettre recommandée avec accusé de réception au moins à huitaine;
- si une des parties n'est pas touchée personnellement, alors la commission devra reconvoquer les parties à quinzaine, sous peine de nullité; la 2e convocation sera valablement faite à domicile;
- la lettre recommandée contenant une copie du procès-verbal de la commission doit contenir l'indication des voies et délai de recours, ainsi que la manière de laquelle il doit être présenté, faute de quoi le délai pour introduire un recours contre la décision de la commission ne courra pas;
- le délai de recours pour agir devant le juge de paix contre la décision de la commission est élargi de 15 jours à 1 mois à compter de la notification du procès-verbal de la commission.

5. Les nouvelles dispositions concernant la prorogation du bail et le déguerpissement du locataire

36. Il est admis qu'un contrat de bail puisse être conclu à durée déterminée ou indéterminée, par écrit ou oralement, et que le bail conclu oralement est présumé conclu à durée indéterminée.

Le futur texte consacrera clairement ces principes déjà retenus par les tribunaux.

37. Alors que le bail conclu pour une durée déterminée doit être conduit jusqu'à son terme, le bail conclu pour une durée indéterminée est résiliable à tout moment par le locataire moyennant un délai de préavis correspondant, à défaut d'une clause contractuelle, à l'usage des lieux.

38. Lorsque le contrat de bail vient à cesser pour n'importe quelle cause, il est automatiquement prorogé si le locataire reste en place et cela aussi longtemps que le bailleur ne se trouve pas dans une des *trois hypothèses* suivantes:

- 1) il invoque un besoin personnel d'occupation;
- 2) le locataire ne remplit pas ses obligations;
- 3) il invoque d'autres motifs graves et légitimes (transferts de propriété exclus).

39. Le projet de loi reprend ce principe de la prorogation légale du bail, mais sous réserve des dispositions suivantes:

- les locataires de logements de luxe sont exclus de la prorogation automatique puisqu'ils sont censés être suffisamment armés pour assurer eux-mêmes leur protection dans le cadre de négociations de leur contrat;
- le besoin personnel est étendu aux membres de la famille jusqu'au 3e degré inclus, alors que la législation actuelle le limite au 2e degré. Selon une jurisprudence unanime, le bailleur est cru sur parole lorsqu'il invoque le besoin personnel;
- toute forme d'occupation pour besoin personnel est admise, c'est-à-dire que le bailleur peut aussi invoquer le besoin professionnel.

40. Afin d'éviter le recours abusif du bailleur à la faculté de non-prolongation du bail pour besoin personnel, le projet prévoit que le locataire, invité à libérer les lieux suite à l'invocation par le bailleur de ce besoin, bénéficiera d'un délai de résiliation de 6 mois.

Le congé doit lui être notifié par lettre recommandée avec avis de réception, doit être motivé et accompagné le cas échéant de pièces justificatives; le courrier doit en outre reproduire le texte de l'article 12 (3) du projet de loi.

Le locataire pourra ensuite demander dans un délai de 3 mois à compter de l'avis de réception une prolongation du délai au juge de paix. En l'absence d'une telle demande, le bailleur peut demander au juge de paix un titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé après l'écoulement du délai de résiliation initial.

La prolongation ne pourra pas dépasser de 12 mois la date d'expiration du délai initial. Pour obtenir la prolongation, le locataire doit prouver:

- qu'il est en train de construire ou de transformer un logement ou
- qu'il a loué un logement en construction ou en transformation ou
- qu'il a fait des démarches utiles et étendues en vue de la recherche d'un nouveau logement.

41. En cas de prolongation du délai de résiliation, la faveur du sursis ne sera plus de mise. Le jugement autorisant la prolongation du délai vaudra titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du délai y fixé.

Le délai de résiliation supplémentaire sera de fait à considérer comme délai de déguerpissement.

42. Actuellement, l'ancien preneur a droit à des dommages-intérêts équivalents au moins à un loyer annuel si, dans le mois qui suit son départ, les lieux loués ne sont pas occupés aux fins invoquées comme motif de la résiliation du bail, sauf en cas de force majeure.

La CEP•L critique le fait que les dispositions prévues par le projet de loi sont beaucoup moins favorables pour le locataire et risquent de ce fait de favoriser des abus de certains bailleurs qui pourraient être moins dissuadés d'invoquer des motifs mensongers.

En effet, le projet prévoit que le locataire a droit à des dommages-intérêts si, dans les trois mois qui suivent son départ et sauf événement imprévisible, les lieux ne sont pas occupés aux fins invoquées comme motif de résolution du bail. Le délai de trois mois est suspendu pendant la durée des travaux de rénovation et de transformation entrepris de manière effective et soutenue. Le locataire n'a plus droit d'office à des dommages-intérêts équivalents au moins à un loyer annuel, mais uniquement si le tribunal constate que le motif invoqué pour empêcher la prorogation légale était fallacieux.

43. Le projet de loi prévoit que le droit de préemption dont jouit le locataire dont le bail court depuis plus de 18 ans peut uniquement être exercé si le locataire a loué tout l'immeuble respectivement si l'appartement qu'il a loué est placé sous le régime de la copropriété.

Cette modification est introduite afin de permettre au propriétaire d'un immeuble de procéder à une vente en bloc de cet immeuble même si une partie de celui-ci est occupée depuis plus de 18 ans.

6. Un droit au sursis plus restreint

44. Actuellement le locataire ou l'occupant sans droit ni titre condamné au déguerpissement peut faire une demande en sursis auprès du juge de paix.

Si le délai de déguerpissement est supérieur à 15 jours (résultant du jugement du tribunal de paix), alors la demande en sursis doit à peine de déchéance être déposée au plus tard 3 jours avant l'expiration de ce délai.

Le sursis est accordé pour au plus 3 mois.

Le locataire ou l'occupant sans droit ni titre pourra solliciter à deux reprises une prorogation du sursis, laquelle pourra être accordée à chaque fois pour au plus 3 mois.

Le sursis ne sera accordé que si, en raison des circonstances, le requérant paraît mériter cette faveur.

45. Du fait qu'il y a souvent une utilisation abusive des voies de recours pour solliciter des sursis, le législateur propose dorénavant d'enfermer ce droit dans des *conditions plus strictes*:

- la partie condamnée à déguerpir devra dorénavant prouver d'avoir effectué des recherches sérieuses et étendues en vue de trouver un nouveau logement pour pouvoir justifier une demande en sursis à exécution. Le juge ne devrait donc accorder le sursis qu'à l'occupant de bonne foi;
- le juge de paix peut fixer le loyer ou l'indemnité d'occupation pendant la durée de sursis en tenant compte du dommage subi par le bailleur par le maintien provisoire de l'occupant des lieux;
- le projet de loi prévoit un délai après lequel toute demande en sursis (ou en prorogation de sursis) est irrecevable:

dorénavant, le recours à cette procédure est supprimé dans l'hypothèse où il s'est écoulé plus d'un an entre l'introduction de la procédure judiciaire et l'expiration du délai de déguerpissement ordonné par le jugement ou par l'ordonnance accordant le sursis, cela afin d'éviter que le locataire ne fasse traîner la procédure;

- si après une condamnation au déguerpissement en première instance, l'appel de la partie condamnée à déguerpir est déclaré irrecevable ou nul, ou si le déguerpissement est confirmé en appel, alors la demande en sursis ne sera plus recevable;
- le projet prévoit en outre un cas particulier: en cas de vente d'un logement loué, lorsque le nouveau propriétaire invoque le besoin personnel, dans ce cas l'expiration du délai de déguerpissement du logement doit impérativement avoir lieu au plus tard 12 mois après la date où le nouveau propriétaire-bailleur informe par lettre de résiliation (lettre recommandée avec accusé de réception) le locataire du fait qu'il veut occuper lui-même le logement, voire un membre de sa famille (jusqu'au 3e degré); à cet effet la lettre de résiliation doit être envoyée au locataire endéans les trois mois de la date d'acquisition du logement; dans ce cas il ne sera plus accordé de sursis dépassant le dernier jour du délai de 12 mois.

La décision du juge de paix statuant sur le déguerpissement du locataire vaudra de droit titre exécutoire en vue du déguerpissement forcé du locataire après l'écoulement du prédit délai de douze mois.

7. La nouvelle protection au profit du conjoint ou des autres membres de la famille du locataire en cas d'abandon du bail par le locataire ou en cas de décès du locataire

46. Actuellement, le Code Civil stipule que le contrat de bail n'est pas résolu par la mort du preneur, mais ne précise pas dans le chef de qui ce contrat serait maintenu. Théoriquement, il s'agit de l'héritier, même si ce dernier n'habite pas dans le logement en question.

La CEP•L approuve que le projet de loi prévoit qu'en cas d'abandon du domicile par le locataire ou en cas de décès du locataire, le contrat de bail continue à durée indéterminée:

- **au profit du conjoint ayant cohabité avec le locataire;**
- **au profit des descendants, des ascendants ou du concubin notoire, qui vivaient avec lui en communauté domestique depuis au moins six mois et qui avaient déclaré leur domicile dans le logement en question.**

La responsabilité entre locataire initial et locataire secondaire (responsabilité solidaire) est maintenue afin d'éviter que le locataire abandonne le logement pour laisser les occupants dans une situation plus favorable qu'en cas de cession du bail en bonne et due forme. Le bailleur ne perdra donc pas ses droits contre le locataire.

8. Les nouveautés quant aux missions incombant aux autorités communales

47. La mission légale des communes d'assurer, dans la mesure du possible, le logement de toute personne domiciliée sur leur territoire, est maintenue. Le projet de loi en termine néanmoins avec la possibilité pour la commune de réquisitionner des immeubles non occupés ou occupés par simulation.

48. Quant à la transformation des habitations en bureaux ou locaux à usage commercial ou artisanal, l'autorisation expresse et obligatoire de la part du collège des bourgmestre et échevins est maintenue.

Le nouveau texte assortit toutefois cette obligation de sanctions pénales puisque le phénomène de conversion de logements en bureaux et locaux à usage commercial aurait accentué le manque de logements.

49. La commune aura toujours encore la possibilité d'obliger les propriétaires à déclarer à l'administration communale les immeubles et parties d'immeubles vacants.

50. Le projet prévoit que chaque commune est autorisée à demander annuellement auprès de ses habitants, bailleurs et locataires, des renseignements relatifs au loyer et aux charges locatives à payer ainsi qu'au type et à la surface du logement loué.

Ces renseignements peuvent servir à l'établissement d'un cadastre des loyers, „Mietspiegel“, afin de connaître le niveau moyen des loyers demandés pour les différents types de logements dans la commune.

9. Conclusion

51. La Chambre des Employés Privés s'inquiète des nouvelles dispositions du présent projet alors qu'elle est d'avis que diverses mesures, qu'elles soient fiscales ou d'un autre ordre, qui existent à l'heure actuelle permettent d'ores et déjà au propriétaire d'un logement d'avoir un rendement satisfaisant sur son investissement.

52. Si le Gouvernement entend vraiment encourager l'investissement dans la modernisation des logements locatifs comme il le prétend, il n'a qu'à promouvoir l'instrument qui existe déjà, c'est-à-dire la disposition qui prévoit de passer dans le système d'après-guerre via des travaux d'amélioration substantiels.

L'abolition pure et simple du système dual de fixation de loyer ne constitue pas un incitant à investir de manière substantielle dans les immeubles d'avant-guerre. Quelques travaux de rénovation suffiront pour rendre habitable un logement délabré pour lequel le propriétaire pourra alors demander un loyer lui procurant un rendement de 5%.

53. Le projet ne tient pas compte du fait qu'il existe des ménages qui sont à peine en mesure de payer les loyers fixés d'après le système d'avant-guerre. Où ces ménages pourront-ils loger après une hausse substantielle de leur loyer? Quant aux ménages concernés qui peuvent supporter la hausse substantielle de leur loyer, ils ne recevraient, le cas échéant, aucune contrepartie en termes de modernisation de leur logement.

La Chambre des Employés Privés se demande si l'ensemble des mesures prévues par le présent projet ne risque pas d'augmenter les loyers sans toutefois avoir un quelconque effet, ou tout au plus un effet négligeable, sur la création de logements locatifs à loyer abordable.

Par ailleurs, le Gouvernement avoue que le projet risque de provoquer une hausse des loyers, mais il ne prévoit aucune mesure soutenant les ménages les plus démunis qui sont les premières victimes de la présente réforme.

54. Bien que la Chambre des Employés Privés reconnaisse la nécessité de promouvoir l'investissement dans le logement locatif, elle ne peut approuver le présent projet de loi qu'elle juge insuffisamment mûri et peu soucieux des répercussions sociales qu'il engendrera.

55. La CEP•L se demande s'il ne serait pas opportun pour le Gouvernement de prendre des mesures sur un autre plan.

Il s'agit d'un fait bien connu que les bénéficiaires des prix élevés sur le marché immobilier n'entreprennent évidemment rien pour arriver à un niveau d'offre tel qu'elle aurait un impact à la baisse sur les prix. Des promoteurs achètent des terrains en gros pour les laisser inoccupés par la suite. Il s'agit d'espacer leurs ventes dans le temps afin de ne pas faire baisser les prix.

Ne serait-il dès lors pas opportun d'introduire un impôt foncier dissuasif sur les personnes morales qui possèdent des terrains constructibles afin d'augmenter l'offre sur le marché immobilier? Ceci d'autant plus que les allègements fiscaux introduits par la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation n'ont pas encore permis de remédier à la pénurie sur le marché immobilier.

L'Etat ne devrait-il pas investir plus dans le marché locatif afin d'augmenter l'offre de logements à loyers abordables?

Pour soulager le marché immobilier en général, l'Etat ne devrait-il pas offrir des terrains qu'il possède sur le marché ou promouvoir la possibilité d'un bail emphytéotique?

• L'avis a été élaboré par la Commission économique de la CEP•L qui est composée de: Jos Kratochwil, Président; Sylvain Hoffmann, Rapporteur; les membres: Lex Breisch, Norbert Conter, Marie-Jeanne Demuth, Siggı Farys, Fernand Gales, Marc Glesener, Jean-Paul Laplanche, Gaby Schaul-Fonck, Fernand Schott, Marc Spautz, Robert Weber, Denise Weber-Ludwig, et Nico Wennmacher.

La Commission Economique s'est réunie en dates des 14 octobre, 4 novembre et 21 novembre 2003.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents lors de l'assemblée plénière du 3 décembre 2003.

Luxembourg, le 3 décembre 2003

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur adjoint,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

