

N° 7642<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROJET DE LOI**

**modifiant 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>Autorités judiciaires</i>	
1) Avis de la Justice de Paix de Luxembourg (26.10.2020) .....	1
2) Avis de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette (26.10.2020)....	5
3) Avis de la Justice de Paix de Diekirch (22.10.2020).....	10

\*

**AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE LUXEMBOURG**

(26.10.2020)

Le projet de loi sous avis se présente comme un projet modificatif d'une législation relativement récente, la loi du 21 septembre 2006. Le présent a trait d'une part aux dispositions du projet ayant trait à la colocation et d'autre part à celles relatives à la fixation du loyer maximal. La disposition de l'article 7 du projet de loi, qui entend redresser une erreur commise (selon le commentaire des articles) lors de la procédure législative ayant mené au vote de la loi du 21 septembre 2006, ne donne en revanche pas lieu à observations de la part de la justice de paix.

\*

**I. LA COLOCATION**

Le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi mentionne comme sources d'inspiration de cette institution nouvellement réglementée par la loi des textes belges et français. A l'examen, il semble que le décret belge du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation ait été la principale source de ce volet du projet de loi.

Pour ce qui est du champ d'application des futurs articles 2bis à 2sexies de la loi du 21 septembre 2006, il résulte du projet de loi que ceux-ci ne sont applicables que si les conditions de forme et de fond de l'article 2bis sont réunies : absence d'un lien matrimonial ou de partenariat entre les colocataires et configuration commune minimale du logement comme conditions de fond ; conclusion d'un contrat unique de colocation entre les locataires et le bailleur, prenant obligatoirement la forme écrite, comme condition de forme.

Faute d'avoir conclu par écrit un contrat de colocation conforme à l'article 2bis ou faute de remplir les conditions de fond, les parties auront néanmoins conclu un contrat de bail de location conjointe régi, comme les contrats de « colocation » existant actuellement, par les dispositions de droit commun de la loi du 21 septembre 2006 et, au-delà, par les dispositions du Code civil.

En revanche, une colocation au sens de l'article 2bis à 2sexies est caractérisée par la solidarité des locataires à l'égard du bailleur et par la possibilité ouverte, en contrepartie, à chacun des locataires de résilier le contrat unilatéralement sous certaines conditions.

Les relations des colocataires entre eux font l'objet du futur article 2sexies de la loi de 2006. Aux termes de ce texte, les colocataires sont censés établir eux-mêmes par écrit un pacte de colocation, dont le contenu minimal est fixé au paragraphe 2 (désigné suite à une erreur matérielle, qu'il convient de redresser, comme « (4) » dans le projet de loi), lequel s'inspire de l'article 72 du décret belge du 15 mars 2018. On remarque cependant qu'aucune sanction de l'inobservation de l'obligation de rédiger un pacte de colocation écrit entre colocataires n'est prévue par le texte (luxembourgeois ou belge). Cette lacune devrait de préférence être redressée par la loi, afin d'éviter toute insécurité juridique sur les conséquences de la signature d'un pacte de colocation.

Il est à noter également que l'article 74 du décret belge du 15 mars 2018 précise que « Les dispositions contenues aux articles [ayant trait à la colocation] du présent décret sont impératives ». Une précision expresse sur la question importante du caractère impératif du nouveau dispositif législatif pourrait utilement figurer dans la loi qui fait l'objet du présent avis.

De même, il semblerait utile que le législateur précise expressément à l'article 2quater quelle est la situation des colocataires restants après la résiliation du contrat de colocation par les autres colocataires. Ainsi, il est précisé dans le projet que le bailleur pourra, sous certaines conditions (résiliation du contrat par la moitié au moins des colocataires), résilier le contrat de colocation en entier. A supposer que le ou les colocataires restants souhaitent continuer d'occuper l'immeuble malgré cette résiliation par le bailleur, pourront-ils se prévaloir de la prorogation légale du contrat de bail ? On notera que le futur article 2bis, alinéa 3 indique que « sous réserve des dispositions du présent chapitre, les dispositions de la présente loi s'appliquent à la colocation » ; il conviendra que le législateur prenne position sur la question de savoir si, dans l'hypothèse visée, cette référence inclut une référence au droit du locataire à la prorogation du contrat de bail qui a pris fin (art. 12, par. 2 de la loi du 21 septembre 2006), ou s'il convient d'exclure l'application de ce droit, notamment en raison du fait que la garantie que constitue la solidarité de plusieurs locataires n'existe plus pour le bailleur.

L'hypothèse inverse mériterait également d'être traitée par une disposition expresse. C'est celle où il reste un seul colocataire après la résiliation unilatérale effectuée par les autres colocataires. La question est alors de savoir si la disposition de l'article 2quater, paragraphe 2 (« Lorsqu'un colocataire souhaite se libérer de ses obligations avant la fin du bail, il doit le notifier simultanément au bailleur et à ses colocataires moyennant un congé de trois mois ») est également applicable à la situation de ce locataire à présent unique, et si par conséquent ce colocataire devenu, peut-être contre son gré, locataire unique – et tenu, en principe, de payer seul le loyer d'un logement initialement loué à plusieurs – peut lui aussi résilier le bail avant terme, et sous quelles conditions.

\*

## II. LA FIXATION DU LOYER MAXIMAL

Le projet de loi sous avis est destiné à constituer une contribution, par la voie de la législation en matière civile, à l'amélioration de la situation des locataires face au problème de l'augmentation constante des loyers depuis de nombreuses années, laquelle dépasse nettement le taux de l'inflation et l'évolution des revenus des locataires, spécialement (mais pas exclusivement) celle des revenus des ménages les moins aisés. En tant que réponse législative en matière civile, le projet de loi ne peut avoir pour objet que le reflet en matière contractuelle (à travers les contrats de bail) d'une situation économique sous-jacente qui se caractérise par le déséquilibre de l'offre et de la demande de logements. Ce déséquilibre dépend, dans le cas du Luxembourg, exclusivement de facteurs économiques bien connus et amplement discutés dans les médias. Le législateur civil est dans son rôle en essayant de veiller, selon des considérations d'opportunité qu'il lui appartient de juger, à ce que les pratiques contractuelles restent équitables et ne favorisent pas l'exploitation excessive du déséquilibre précité au détriment des locataires, sans pour autant sacrifier l'intérêt légitime des bailleurs à obtenir paiement d'un loyer correspondant à l'accord des parties et respectant les normes fixées par la loi.

Le projet de loi maintient l'idée de base qui caractérise la législation luxembourgeoise en matière de bail d'habitation depuis au moins 1955, celle de la fixation du revenu maximal qu'un bailleur peut tirer de la location d'un immeuble à ce qui est considéré par le législateur comme constituant « l'intérêt normal » du capital investi dans l'immeuble. Depuis 1955 (pour les « logements d'après-guerre », notion abandonnée en 2006), ce taux d'intérêt du capital investi est de 5% (cf. l'exposé des motifs de la loi du 21 septembre 2006, doc. part. N° 5216). Il est remarquable que cette fixation à 5% du maxi-

mum du loyer se soit maintenue malgré toutes les vicissitudes économiques depuis 1955, y compris dans la période actuelle. Mais cette question relève de la seule appréciation du législateur.

Les questions examinées dans le présent avis sont au nombre de quatre.

### **1. Le champ d'application de la réglementation du loyer maximal pour les baux d'habitation**

Le projet simplifie la législation existante, en abolissant la notion de « logement de luxe » (art. 6 de la loi du 21 septembre 2006) et en supprimant la possibilité de doubler le montant du loyer des logements dits meublés (art. 4 de la loi du 21 septembre 2006), tout en prévoyant un droit du bailleur de demander un supplément de loyer raisonnable pour le mobilier (art. 3, par. 1<sup>er</sup>).

Ces deux simplifications ne donnent pas lieu à critique.

Il convient seulement d'observer que l'effet de la suppression de l'exception relative aux « logements de luxe » est de soumettre la location de ce type de logements au droit commun de la loi du 21 septembre 2006, c'est-à-dire notamment à la limitation du loyer à 5% du capital investi. Ceci peut se justifier objectivement, mais il semble erroné de justifier cette mesure, comme le fait le projet de loi (commentaire de l'article 5 remanié de la loi de 2006), par la considération que « *les logements les plus chers et les plus luxueux sont ainsi de toute façon réservés à une clientèle fortunée, exigeant un certain confort dépassant le nécessaire et l'utile, qui ne mérite aucune protection particulière de la part du législateur* ». Cette justification ne correspond, en effet, pas au dispositif du projet de loi, qui aura pour effet, au contraire, de soumettre à la même législation protectrice l'ensemble des locations au Luxembourg, y compris celles des « logements les plus chers et les plus luxueux ».

Il vaut mieux justifier la suppression de l'exception relative aux « logements de luxe » par la considération, également contenue dans le commentaire de l'article 5 de la loi de 2006 tel qu'il est remanié par le projet de loi, de l'augmentation générale des standards de confort des logements, rendant obsolète la distinction entre les logements normaux et les logements de luxe. Ce qui existe encore, de nos jours, sont des logements qui répondent à des standards insuffisants, dont les locataires devraient tout particulièrement être protégés.

### **2. Les modalités de fixation du « capital investi »**

La nouvelle rédaction proposée de l'article 3 de la loi du 21 septembre 2006 s'efforce de clarifier, pour les immeubles anciens (ceux pour lesquels un bailleur peut ne pas retrouver les pièces justificatives des investissements effectués, ou un bailleur malhonnête peut avoir intérêt à prétendre qu'il ne les retrouve pas), l'intention du législateur qui ne serait pas de faire référence à la « valeur marchande comparable » et de déclencher une expertise sur la valeur de marché actuelle du logement, comme l'a ordonné un récent jugement de la Justice de Paix de Luxembourg. Le projet de loi admet pourtant que cette référence à la « valeur marchande comparable » figure bien dans le texte actuel de la loi du 21 septembre 2006 et il propose d'omettre désormais cette référence de la loi et de la remplacer par une référence du « capital investi par le bailleur », sur lequel doit porter l'expertise contradictoire ordonnée le cas échéant en exécution du nouveau texte.

Il n'y a pas lieu pour la Justice de Paix de Luxembourg de commenter plus amplement ce passage de l'exposé des motifs du projet de loi, ni de justifier les jugements de ses juges. En cas d'adoption de ce projet, la référence à la « valeur marchande comparable » aura disparu et il ne subsistera qu'une référence uniforme au capital investi par le bailleur dans le futur article 3, par. 4 de la loi du 21 septembre 2006.

La motivation du changement que le projet de loi entend apporter à l'article 3, par. 4 existant fait observer que « *la notion du capital investi renvoie à l'effort économique que le propriétaire-bailleur a entrepris pour constituer le bien loué et la notion de « revenu annuel » prévue à l'article 3 renvoie à la rémunération du fruit de ce capital. C'est donc l'effort de l'investissement qui est rémunéré par un revenu annuel, c'est-à-dire le loyer ne pouvant dépasser 5% de l'investissement* » (cf. commentaire des articles, art. 2 du projet de loi, point 3°).

Le commentaire des articles indique ensuite qu'« *il est notamment important de préciser que le capital investi doit être évalué par rapport à la valeur du logement – et du terrain – au moment où le propriétaire en a acquis la propriété, et ceci peu importe le mode d'acquisition* ». Cette référence au mode d'acquisition « qui importe peu » semble être une référence à une « aliénation à titre onéreux

ou gratuit » ou à un transfert par voie successorale, visés à l'article 3, par. 4, alinéa 2 de la loi du 21 septembre 2006 tel que le projet entend le modifier. Il se pose dans ce contexte la question de savoir quelle; est réellement, en cas de donation ou de transmission successorale de la propriété d'un immeuble, le moment pertinent pour la détermination du « capital investi par le bailleur » (critère expressément retenu par le nouvel article 3, par. 4, al. 3 de la loi du 21 septembre 2006).

Il pourrait s'agir du moment de l'acquisition (à titre onéreux, valant « effort d'investissement ») par le donateur ou, en cas de transmission par voie successorale, par le défunt. Ou alors du moment de l'acquisition, par voie de donation ou de succession; par le donataire ou l'héritier. Cette dernière interprétation est peut-être suggérée par le texte de l'article 3, par. 4, al. 3 qui fait référence à « la valeur du terrain ou du logement à la date où le bailleur en a acquis la propriété » (sans distinguer entre les modes d'acquisition), mais elle est difficilement conciliable avec la référence à « l'effort économique que le propriétaire-bailleur a entrepris pour constituer le bien loué »: Une clarification, par le législateur, du moment qu'il convient de prendre en considération serait certainement bienvenue.

Au-delà, le législateur devrait avoir à l'esprit d'éviter des ruptures d'égalité entre les loyers maximaux payables par différents locataires en fonction du seul mode d'acquisition de l'immeuble par leurs bailleurs, mode d'acquisition auquel les locataires sont étrangers. Il lui appartiendra de concilier cette dernière considération avec le souci, mis en avant dans le commentaire des articles, de limiter l'effet d'enrichissement individuels des bailleurs résultant de l'évolution mécanique des prix de l'immobilier.

Une dernière observation dans le contexte de la fixation du loyer maximal concerne la nouvelle rédaction de l'article 3, par. 3, alinéa 3 de la loi du 21 septembre 2006. Ce texte rend obligatoire l'insertion dans le contrat de bail d'informations ayant trait à la limitation du loyer maximal. Cette disposition est certainement utile à titre d'information pour le locataire sur ses droits. Cependant aucune disposition de la loi ne sanctionne l'inobservation de cette disposition, ce qui constitue une lacune qui devrait être comblée.

### **3. Les dispositions dérogatoires au principe suivant lequel la conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer**

Lesdites dispositions dérogatoires figurent à l'article 5 de la loi du 21 septembre 2006, lesquelles sont ponctuellement modifiées par le projet de loi. Ces questions relèvent de l'appréciation d'opportunité du législateur.

La justice de paix observera, au niveau du détail de la rédaction du projet de loi, qu'il serait préférable de prévoir expressément à l'article 5, par. 1<sup>er</sup> de la loi du 21 septembre 2006 que le partage obligatoire des frais de l'intervention d'un agent immobilier est un partage par moitié entre le locataire et le bailleur (précision qui ne figure que dans le commentaire des articles) ; une loi qui se borne à prévoir une obligation de « partage » des frais entre les parties permettrait un partage inégal, qui ne correspond pas aux intentions du législateur.

La nouvelle réglementation de la restitution de la garantie locative fournie par le locataire ne donne lieu qu'à une seule observation : au nouvel article 5, par. 2bis, al. 4 de la loi du 21 septembre 2006, il est fait référence, sans explications, à « toute somme dont celui-ci pourrait être tenu, en lieu et place du locataire ». Cette référence étonne : non seulement la personne qui « pourrait être tenu(e) en lieu et place du locataire » n'est pas définie par le projet de loi, mais encore celui-ci semble viser ici, de manière ponctuelle, une garantie sous forme de cautionnement d'un tiers, alors que la garantie locative prend habituellement la forme d'un dépôt de garantie.

### **4. Le problème des communes dépourvues d'une commission des loyers conforme à la loi**

Les commissions des loyers jouent un rôle important dans le dispositif de la réglementation luxembourgeoise des baux d'habitation qui se caractérise par la limitation légale du montant du loyer. Elles sont des instances de recours non juridictionnelles, censées être organisées au niveau de chaque commune, qui peuvent éviter aux parties le recours immédiat au juge de paix. Malheureusement, plusieurs communes n'ont actuellement pas de commission des loyers conforme à la loi.

Le projet de loi entend réagir à cette situation déplorable par la précision contenue, dans le futur article 9, par. 5 de la loi du 21 septembre 2006, que « si la commission ne peut pas ou plus siéger au

vu d'une vacance de poste d'un des assesseurs de la commission (...), le requérant pourra saisir directement le juge de paix ».

La Justice de Paix de Luxembourg donne à considérer deux points par rapport à cet aspect du projet de loi.

D'abord, il n'est pas normal dans un Etat de droit qu'une administration communale puisse, par sa carence dans l'exécution de la loi, faire obstacle au fonctionnement légal d'une commission voulue par le législateur. Le ministère de l'Intérieur, chargé de la tutelle des communes, devrait veiller à ce que la situation envisagée au futur article 9, par. 5 de la loi du 21 septembre 2006 ne perdure pas.

Par ailleurs, si la constitution d'une commission des loyers par commune s'avère impossible, rien n'empêche de prévoir la création de commissions des loyers intercommunales.

Ensuite, si la saisine directe du juge de paix devait dans le futur intervenir fréquemment, il conviendrait évidemment de réfléchir à une augmentation du personnel des justices de paix. Mais il n'y a pas lieu d'anticiper sur cet effet hypothétique du projet de loi.

Luxembourg, le 26 octobre 2020

Agnès ZAGO  
*Juge de Paix directeur*

\*

## **AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX D'ESCH-SUR-ALZETTE**

(26.10.2020)

Par télécopie du 31 juillet 2020, Madame le Ministre de la Justice a sollicité l'avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette au sujet du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Ce projet de modification s'inscrit dans une démarche de modernisation de l'actuelle législation sur le bail à usage d'habitation et vise à opérer une refonte de la loi modifiée du 21 septembre 2006.

\*

### **CONSIDERATIONS GENERALES :**

Actuellement il ne se passe pas un jour ou une semaine sans qu'un article de journal ne vienne nous rappeler la problématique épineuse du logement au Luxembourg. En effet, personne n'ignore qu'il devient de plus en plus difficile, surtout pour les jeunes, de trouver un logement pour la location et encore moins pour l'acquisition.

Le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation a le mérite non seulement de tenter à faciliter une location au plus grand nombre et à moindre frais mais également de moderniser une loi qui à l'époque n'avait pas encore pris acte des pratiques déjà connues à l'étranger, notamment dans les grandes villes universitaires.

Au Grand-Duché de Luxembourg, la population totale n'a fait qu'augmenter ces dernières années. Le solde migratoire est largement positif et s'explique notamment par la volonté politique d'attirer, entre autres, grand nombre d'étudiants et de personnes qualifiées dans le domaine de la recherche pour développer le site universitaire au Luxembourg. La ville d'Esch-sur-Alzette et ses communes limitrophes sont de ce point de vue, en raison du site de Belval, fortement impactées par ce phénomène.

Par ailleurs, de nombreux ressortissants étrangers plus ou moins qualifiés continuent à être attirés à venir s'installer au Luxembourg en raison du niveau des salaires. Ces derniers ne se limitent d'ailleurs plus aux seules régions frontalières.

S'y ajoute qu'en raison des engorgements du trafic pendant les heures de pointe, beaucoup de frontaliers ne veulent plus faire de longs trajets pour se rendre à leur lieu de travail. Pour limiter le temps perdu dans les transports, ils vont tenter de trouver un logement le plus rapproché possible de leur lieu de travail.

Au vu de ce qui précède, il devient malheureusement une évidence que se loger au Luxembourg tient de la chasse au trésor. En effet, la part des revenus et du budget des ménages consacrée au logement va grandissant, dépassant souvent même les 30 à 40 %. Ce phénomène est plus sensible pour les foyers à revenus modestes mais également pour les classes dites « moyennes ».

Le présent projet de loi tend à actualiser la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et à légaliser la pratique de la colocation. Il faudra toutefois veiller à ne pas tomber dans une trop grande lourdeur juridique notamment en imposant des règles beaucoup trop compliquées qui au final auraient pour résultat de décourager les différentes parties à recourir à cette nouvelle forme de location.

Il tente également à clarifier certaines dispositions qui par une interprétation restrictive ont parfois entraîné des décisions judiciaires contraires à la volonté du législateur.

Finalement, il est clair que ce projet de loi vise à renforcer les règles protectrices de la partie la plus faible à savoir le locataire. Certains penseront que ces règles protectrices vont trop loin et vont dès lors entraîner une nouvelle augmentation des loyers alors que d'autres au contraire estimeront qu'il ne s'agit que de demi-mesures et que le marché de la location restera à un niveau élevé et inabordable pour un grand nombre de personnes.

Le présent projet de loi repose donc essentiellement sur ces trois piliers que la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette se propose de passer en revue et de commenter.

\*

### EXAMEN DES ARTICLES :

La Justice de paix d'Esch-sur-Alzette accueille favorablement la décision de légiférer la pratique de plus en plus courante de la colocation tout en fixant des règles protectrices pour chacune des parties, les locataires et les bailleurs. En effet, au vu de la pénurie de logements locatifs à coût modéré pendant ces dernières années, les locataires ont souvent eu recours à la colocation sans que cette pratique ne soit reprise dans les contrats de bail. Elle présente des avantages certains aussi bien pour les locataires (vivre en communauté, partager les coûts du logement, disposer d'un espace plus spacieux) que pour les bailleurs (stabilité des loyers, garantie de paiement) et il est donc utile et nécessaire de légiférer en cette matière.

#### *Article 1<sup>er</sup> du projet de loi*

##### *Article 2bis*

L'article 2bis donne une définition légale de la colocation et précise ses formalités.

Afin d'éviter toute confusion, il est suggéré d'ajouter le mot « de bail » à la ligne 4 entre les mots « contrat » et « unique » et de biffer le bout de la phrase « au moment de la conclusion initiale du contrat ». L'article serait à formuler comme suit : « *La colocation désigne la location d'un même logement par plusieurs locataires, appelés colocataires, qui optent, avec l'accord exprès du bailleur, pour l'application des règles spécifiques de la colocation en signant un pacte de colocation tel que prévu par l'article 2sexies et est formalisée par la conclusion par écrit d'un contrat de bail unique entre les locataires et le bailleur. Le logement pris en location comprend au minimum une pièce d'habitation ou un local sanitaire qui soit commun à tous les colocataires. (...)* ».

##### *Article 2ter*

L'article 2ter introduit la solidarité entre colocataires vis-à-vis du bailleur des obligations qui résultent du contrat de bail. Cette disposition en faveur du bailleur lui donne en cas de litige plus de sûretés de récupérer ses créances relatives aux loyers, charges locatives ou dégradations locatives. A titre de clarification, il est proposé de libeller l'article comme suit : « *Les colocataires sont tenus solidairement vis-à-vis du bailleur des obligations pécuniaires qui résultent du contrat de bail.* »

##### *Article 2quater (4)*

Le paragraphe (4) de l'article 2quater donne droit au bailleur de mettre fin au contrat de bail de colocation lorsqu'au moins la moitié des colocataires signataires du bail ont donné leur congé.

Se pose la question de savoir dans quel laps de temps la moitié des colocataires doit avoir résilié le contrat de bail pour que le bailleur puisse mettre fin au contrat de bail de colocation avant terme ? Les



auteurs du projet de loi, dans le commentaire de cet article, précisent qu'il doit s'agir « d'un délai très court ». Or afin d'éviter toute discussion future sur ce point, il est préférable de prévoir un délai précis dans le texte législatif que la Justice de paix suggère de fixer à trois mois.

S'y ajoute que l'article 2*quater* (4) ne précise pas le point de départ du délai de résiliation de trois mois que le bailleur doit respecter lorsqu'il entend mettre fin avant terme au contrat de bail de colocation. Dans le commentaire de l'article, on peut lire que le « délai de résiliation de 3 mois commence dans le mois suivant la notification du dernier congé d'un colocataire concerné ». Il est recommandé de prévoir ce délai dans le texte de loi et d'ajouter que la lettre recommandée avec avis de réception doit être adressée à chaque colocataire. La Justice de paix propose de compléter l'article 2*quater* comme suit : « **Lorsqu'au moins la moitié des colocataires signataires du bail ont donné leur congé dans un intervalle de trois mois, le bailleur peut mettre fin au contrat de bail de colocation dans un délai d'un mois à partir de la notification du dernier congé d'un colocataire concerné, et ce moyennant un délai de résiliation de trois mois, par lettre recommandée avec avis de réception, adressée à chaque colocataire.** »

#### *Article 2 quinquies*

La Justice de paix souhaite attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur une incohérence entre le libellé de l'article 2*quinquies* du projet de loi sous analyse et le commentaire de l'article.

L'article 2*quinquies* du projet de loi prévoit que lorsque le colocataire sortant peut « démontrer avoir effectué une recherche active et suffisante d'un nouveau colocataire » il est « délié pour le futur de ses obligations résultant du contrat de bail de colocation respectivement du pacte de colocation A` la date d'expiration de son congé » alors que suivant le commentaire de cet article le colocataire qui « malgré des recherches actives et sérieuses » « ne trouve pas » « de candidat remplaçant restera encore tenu de ses obligations (et notamment de sa part dans le loyer) après la date d'expiration de son congé de 3 mois, pour une durée maximale de 3 mois. »

Il y a lieu de revoir et de rectifier ce point dans l'article sous rubrique respectivement dans le commentaire de l'article.

*Art. 2sexies (2)* énumère les mentions obligatoires du pacte de colocation. Il importe que la rédaction du pacte de colocation ne devienne pas trop compliquée pour ne pas constituer un obstacle à la colocation.

Toutefois afin d'éviter des litiges entre colocataires sur leur responsabilité encourue après le départ d'un colocataire, il semble important que le pacte de colocation mentionne que lors du départ anticipé d'un colocataire un état des lieux intermédiaire doit obligatoirement être dressé. Il est recommandé de remplacer au dernier alinéa de l'article sous rubrique le mot « peut » par « doit » et de rédiger l'article comme suit : « **Le pacte doit en outre prévoir l'obligation de procéder à un état des lieux intermédiaire lors du départ anticipé d'un colocataire afin de déterminer les responsabilités de chacun et de ventiler les frais de réparation locative.** »

La Justice de paix note que le projet de loi ne prévoit pas de sanction lorsque le pacte de colocation ne reprend pas toutes les dispositions obligatoires prescrites par l'article 2*sexies* (2). Il est dès lors recommandé d'ajouter un paragraphe (4) formulé comme suit :

**« Lorsque le pacte de colocation ne contient pas les dispositions énumérées au paragraphe (2), les obligations pécuniaires découlant du contrat de bail de colocation sont à répartir à parts égales entre les différents colocataires. »**

#### *Article 2. du projet de loi*

La Justice de paix se félicite que la règle relative à la détermination du loyer maximum s'applique également aux colocations et aux locations à baux multiples d'un immeuble.

En ce qui concerne la rédaction du contrat de bail, le projet de loi prévoit un formalisme supplémentaire. Il clarifie en outre la notion de décote applicable dans le cadre de la fixation du loyer qui débute dorénavant à partir de la date de la première occupation du logement et non pas à partir de la construction du logement. Finalement il a le mérite de faciliter le travail des commissions des loyers et des juges de paix dans les affaires relatives à la fixation du loyer et plus précisément dans la détermination du capital investi réévalué et décoté en l'absence de pièces justificatives.

*L'art. 2. 1° du projet de loi prévoit que « Le montant de la somme des loyers payés par les locataires dans le cas d'une location à baux multiples d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble comprenant deux ou plusieurs chambres ou logements loués individuellement à des locataires indépendants les uns des autres ne peut être supérieur à la limite du loyer annuel maximal prévu à l'alinéa 1<sup>er</sup>. »*

Au vu de la rédaction de l'article 2. 1° du projet de loi, il y a lieu de constater que lorsque la commission des loyers respectivement le juge de paix seront saisis d'une demande en réduction du loyer, le bailleur devra, le cas échéant, communiquer tous les contrats de bail des locataires résidant dans le même immeuble. Un problème quant à la protection des données à caractère personnel pourra le cas échéant se poser (RGPD (UE) n°2016/679).

La Justice de paix approuve la décision des auteurs du projet de loi de prévoir à l'art. 2. 1° alinéa 3 une distinction entre « le loyer proprement dit » et le « supplément de loyer » qui peut être réclamé pour le mobilier garnissant le logement. Il impose des limites à savoir que le supplément ne peut concerner que le mobilier dont les factures datent de moins de 10 ans au moment de la conclusion du contrat de bail et qu'il ne peut dépasser mensuellement la limite maximale de 1,5 % du montant total des factures de ces meubles.

La Justice de paix accueille favorablement la nouvelle disposition reprise à l'art. 2. 2° b) qui prévoit que le contrat de bail écrit doit obligatoirement mentionner la règle du plafond légal du loyer annuel qui ne peut pas dépasser un taux de 5 % du capital investi réévalué et décoté et renseigner les parties contractantes de la possibilité de saisir la commission des loyers.

Se pose toutefois la question de l'efficacité de la mesure envisagée en l'absence de sanction prévue en cas de non-respect de cette disposition.

Concernant le libellé de l'art. 2. 3° alinéa 2, il est suggéré de remplacer le terme « prix d'acquisition » par « la valeur indiquée dans l'acte authentique translatif de propriété » alors que dans l'acte à titre gratuit ne figure pas de prix d'acquisition mais une évaluation convenue entre parties.

La Justice de paix suggère de modifier l'article comme suit : « Toutefois, en cas d'aliénation à titre onéreux ou gratuit, la valeur indiquée dans l'acte authentique translatif de propriété respectivement la valeur indiquée dans la déclaration de succession, et les frais en relation avec l'acte respectivement la déclaration, sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté ». Il convient toutefois de soulever à ce sujet que dans les déclarations de succession en ligne directe, non soumises à des droits de succession, les biens immeubles sont énumérés sans indication de leur valeur.

#### *Article 3. et article 4. du projet de loi*

Ces articles ont comme finalité d'étendre la protection du locataire. Il est prévu que dans chaque contrat de bail, le montant du loyer doit être séparé des coûts des autres services proposés par le bailleur. Les frais de location sont également réduits. Le projet de loi propose ainsi un partage des frais d'agence, une réduction du montant de la garantie locative et facilite le remboursement de cette dernière en prévoyant des sanctions en cas de non-respect des nouvelles règles.

Pour que le texte soit conforme au but recherché par le législateur, il est suggéré de préciser à l'art. 4. paragraphe 1° du projet de loi que les frais et honoraires sont limités à un mois de loyer et à partager obligatoirement à parts égales entre le bailleur et le locataire. Il est proposé de compléter l'article 4 paragraphe 1° comme suit : « En cas d'intervention d'un agent immobilier ou d'un autre tiers relatif à la location d'un logement à usage d'habitation, les frais et honoraires de ces personnes sont **limités à un mois de loyer** et sont obligatoirement à partager à **parts égales** entre le bailleur et le locataire. »

L'art. 4. paragraphe 2° réduit la garantie locative à fournir par le locataire de 3 mois à 2 mois de loyers. S'il s'agit ici d'un choix politique qui tend à diminuer les frais du locataire, il fournit toutefois moins de garanties au bailleur alors que dans la majeure partie des litiges, le montant revenant au bailleur dépasse souvent le montant de la garantie locative de 3 mois.

En ce qui concerne la restitution de la garantie locative, l'art. 4. paragraphe 3° distingue entre les logements non-soumis au statut de copropriété et les logements soumis au statut de copropriété.



Or la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette considère qu'il n'y a pas lieu d'opérer une telle distinction étant donné que le bailleur doit en tout état de cause attendre la communication des décomptes relatifs aux diverses charges locatives (eau, électricité, gaz, chauffage, taxes communales).

Il est proposé de biffer le paragraphe (2 bis) alinéa 1 et de modifier les alinéas 2 et 3 du nouveau paragraphe (2 bis) comme suit : « **Lorsque à la fin du bail, l'état des lieux de sortie est conforme à l'état des lieux d'entrée et que le bailleur n'a pas de revendication en matière d'arriérés de loyer ou de dégâts locatifs, la moitié de la garantie locative est à restituer dans un délai maximal d'un mois à partir de la remise en main propre, ou par lettre recommandée avec avis de réception, des clés au bailleur ou à son mandataire.** »

« **La régularisation définitive et la restitution du solde de la garantie locative, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur, pour autant qu'elles soient dûment justifiées, sont à effectuer dans le mois qui suit soit la réception des décomptes relatifs aux charges locatives que le bailleur est tenu de demander auprès des différents services et administrations au plus tard un mois après la fin du bail soit l'approbation définitive des comptes annuels de l'immeuble lors de la prochaine assemblée générale des copropriétaires.** »

*L'art. 6.* tend à clarifier le texte de loi actuel afin d'éviter toute interprétation contraire à l'intention du législateur de 2006 et donc de permettre la saisine directe du juge de paix dans tous les cas où la commission des loyers compétente ne peut pas siéger vu la vacance de poste d'un des assesseurs.

La Justice de paix suggère de remplacer le terme « d'un des assesseurs de la commission » par « d'un de ses membres » de façon à viser également le président de la commission des loyers et de modifier l'article 6 comme suit : « (5) *La commission est tenue de rendre sa décision dans un délai de trois mois à partir de la transmission de la requête à la commission. Si la commission ne peut pas ou plus siéger au vu d'une vacance de poste d'un de ses membres ou si aucune décision n'est rendue endéans ce délai, le requérant pourra saisir directement le juge de paix.* »

Un jugement récent en la matière a mis à jour la problématique de la composition des commissions des loyers alors que certaines communes ayant l'obligation d'instituer une commission des loyers ont parfois du mal à trouver des candidats pour faire partie de cette commission.

La Justice de paix constate qu'en l'état actuel, il existe un blocage des demandes en fixation du loyer dans les communes où se pose le problème de la nomination des membres de la commission des loyers. En effet, dans une affaire où une commission des loyers n'a pas pu être valablement saisie par la partie requérante alors qu'elle n'était pas valablement constituée, une juridiction a écarté la saisine directe du juge de paix et déclaré la requête en fixation du loyer irrecevable.

La solution préconisée à l'article 6 du projet de loi a l'avantage de débloquent cette situation en prévoyant que dans telle hypothèse la partie requérante pourra saisir directement le juge de paix.

La Justice de paix souligne que le texte proposé n'est toutefois pas satisfaisant alors qu'il enlève au justiciable d'une commune n'ayant pas de commission des loyers valablement composée une instance lui permettant de faire valoir ses droits et doléances. Pour éviter toute inégalité entre citoyens résidant dans des communes différentes, il est indispensable que l'ensemble des 12 commissions des loyers intercommunales soient réellement opérationnelles.

*L'art. 7.* a pour objet de clarifier la volonté du législateur de 2006 et consacré le principe que tout contrat de bail visé par la présente loi qui vient à échéance est prorogé et devient un bail à durée indéterminée.

Il est certes vrai, tel que le soulignent les auteurs du présent projet de loi, que le recours au contrat de bail à durée indéterminée offre plus de flexibilité aux deux parties. Toutefois dans le cadre d'une résiliation pour besoin personnel respectivement pour travaux de grande envergure, cette modification pourrait s'avérer être en défaveur du locataire.

Il est en effet de jurisprudence constante qu'en présence d'un contrat de bail qui se renouvelle d'année en année, ce dernier ne pourra être résilié par le bailleur pour cause de besoin personnel ou pour travaux de grande envergure qu'à la prochaine échéance. Ainsi, le congé donné prématurément par le bailleur voit ses effets reportés jusqu'à la prochaine échéance du bail. Or suivant l'actuel projet de loi où le contrat de bail devient automatiquement un contrat à durée indéterminée à son échéance, le locataire serait, le cas échéant, privé du report des effets de la résiliation.

Par ailleurs, se pose la question de la liberté contractuelle dans l'hypothèse où les parties prévoient expressément que le contrat de bail se renouvelle par tacite reconduction d'année en année et où, de par la loi, le bail se muterait automatiquement en contrat de bail à durée indéterminée lorsqu'il vient à échéance.

La Justice de paix prend acte qu'aux termes de l'art. 8, le juge de paix est également compétent pour connaître des contestations entre bailleurs et colocataires et des contestations pouvant naître entre les colocataires liés par un pacte de colocation.

En ce qui concerne la mise en vigueur, il est proposé de faire un ajout à l'art. 9, et de le libeller comme suit : « *Les dispositions des articles 1 et 8 du projet de loi ne s'appliquent que pour les contrats de bail de colocation conclus après l'entrée en vigueur de la présente loi.* »

Esch-sur-Alzette, le 26 octobre 2020

Annick EVERLING  
*Juge de paix-directeur*

\*

## AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE DIEKIRCH

(22.10.2020)

Par son transmis du 31 juillet 2020, Madame le Ministre de la Justice a saisi le soussigné juge de paix-directeur d'un avis sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

La grande majorité des dispositions du projet ne donne pas lieu à commentaire sauf en ce qu'il y a lieu de saluer que le législateur entend par ce projet de loi prendre en considération l'évolution de la situation du marché locatif au Luxembourg.

Le projet suscite cependant les observations suivantes :

### *Quant à la colocation*

Il n'a pas échappé à la Justice de Paix de Diekirch que l'évolution du prix des loyers a connu une augmentation exponentielle au cours des dernières années, faisant en sorte que bon nombre de ménages sont contraints de dépenser une part de plus en plus importante de leurs revenus pour se loger. Il s'en est suivi que le phénomène de la colocation, présent depuis longtemps dans les grandes villes étrangères, est peu à peu entré dans les mœurs au Luxembourg. Or, à ce jour, la loi sur le bail à loyer ne prévoit pas de réglementation de ce moyen de contracter à plusieurs un bail d'habitation. Il semble partant urgent que la législation prenne en compte la colocation, pour protéger les intérêts de tous les intervenants.

Alors même que le projet de loi avisé tend à réglementer cette façon de cohabitation de personnes qui ne font pas partie d'un ménage classique, il y a lieu de relever que certaines communes du pays semblent depuis peu enclines à limiter, voire même interdire la colocation sur leur territoire.

D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que la réglementation de la colocation est susceptible d'entraîner un accroissement des litiges entre colocataires, anciens colocataires et bailleurs, non pas à la constitution du pacte de colocation, mais à la cessation soit, partielle, soit totale, du contrat de bail de colocation notamment au départ d'un des colocataires.

Se pose alors plus généralement la question de savoir, s'il n'était pas utile d'implanter une seule commission des loyers sous forme intercommunale par ressort de chacune des trois justices de paix, ce qui aurait pour avantage de garantir à chaque citoyen les mêmes chances de voir sa cause tranchée par un organe disposant de la compétence et de l'expérience nécessaire pour traiter les dossiers au mieux des intérêts de toutes les parties. Cette façon de procéder garantirait de surcroît une plus grande professionnalité à cette commission.

*Quant aux informations à intégrer dans le contrat de bail*

Il reste à noter pour être complet que les dispositions de l'article 3 (3) 3e alinéa du projet de texte coordonné, imposant aux bailleurs *de stipuler dans le contrat que le loyer demandé par le bailleur pour la chambre ou le logement loué est déterminé de façon à respecter le plafond légal du loyer annuel ne pouvant dépasser un taux de 5 % du capital investi, réévalué et décoté conformément aux dispositions de l'article 3, ainsi que la possibilité de saisir la commission des loyers conformément à l'article 8 (...)*, risquent de rester lettres mortes à défaut pour la loi de prévoir la moindre sanction en cas de non-respect par le bailleur de cette formalité.

*Proposition de simplification de la procédure*

Actuellement la juridiction est saisie par voie de requête pour tous les litiges portant sur la loi de 2006 sur le bail à usage d'habitation, le bail commercial, le bail à ferme, les locations portant sur un emplacement de camping à condition toutefois que le locataire y ait élu domicile. Pour tous les autres contrats de location, portant par exemple sur une résidence secondaire, un garage, un hangar, un mobil-home, ou encore un emplacement de camping qui ne constitue pas la résidence principale du locataire, la juridiction est impérativement saisie par voie de citation d'huissier de justice.

Se pose partant la question s'il n'était pas utile, dans un esprit de simplification et de transparence pour le justiciable, de prévoir une uniformisation de la saisine de la justice de paix par voie de requête pour tout litige portant sur un contrat de location d'un immeuble quel qu'il soit.

Diekirch, le 22 octobre 2020

*Le juge de paix-directeur,*  
Pascal PROBST

