

N° 7642<sup>5</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**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(5.2.2021)

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier certaines dispositions relatives au bail à usage d'habitation et notamment de modifier la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (ci-après la « Loi modifiée du 21 septembre 2006 »).

**En bref**

- La Chambre de Commerce partage les constats opérés par les auteurs du présent projet de loi et souligne depuis longtemps la nécessité d'une action politique réfléchie, concertée et globale afin d'enrayer la hausse effrénée des prix des biens immobiliers et des loyers au Luxembourg. Toute mesure ponctuelle, aussi louable soit-elle, risque en effet d'engendrer, respectivement d'accroître, les déséquilibres et d'accélérer *in fine* la hausse des prix de l'immobilier.)
- Dans ce contexte, elle rappelle aussi qu'il est primordial, et urgent, d'implémenter une politique du logement davantage axée sur l'offre afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande et qui tient compte aussi, notamment des contraintes urbanistiques et de la lourdeur des procédures d'autorisation.
- Elle s'interroge finalement sur la plus-value réelle apportée par certaines dispositions du projet de loi sous avis.

\*

**RESUME**

La Chambre de Commerce partage les constats opérés par les auteurs du présent projet de loi et souligne depuis longtemps la nécessité d'une action politique réfléchie et concertée afin d'enrayer la hausse effrénée des prix des biens immobiliers et des loyers au Luxembourg.

Les difficultés croissantes pour accéder à un logement pourraient en effet constituer à terme un frein au développement économique du pays. L'atteinte des objectifs de croissance économique, nécessaire pour assurer le bien-être social de la population luxembourgeoise à long terme, appelle en effet une augmentation des investissements économiques et par voie de conséquence, une augmentation corrélative de la main d'œuvre qu'il sera indispensable de pouvoir loger.

Toutefois, la Chambre de Commerce souligne que le présent projet de loi ne procède qu'à quelques modifications ponctuelles de la législation actuelle en matière de bail à usage d'habitation visant essentiellement à améliorer la situation des locataires en diminuant notamment les charges financières qui leur sont imposées lors de l'entrée dans un logement.

Il en est ainsi notamment des dispositions du projet de loi visant à (i) réduire le montant maximal de la garantie locative de trois à deux mois de loyers, (ii) à imposer le partage pour moitié entre pro-

priétaire et locataire des commissions d'agence immobilière, et (iii) à requalifier un contrat de bail à durée déterminée en contrat à durée indéterminée en cas de prorogation.

**Face à un marché immobilier national n'augmentant que faiblement son offre de logements par rapport à la hausse de la demande, la Chambre de Commerce estime probable que ces dispositions visant à faciliter l'accès à un logement locatif ne renforcent encore davantage la demande sur le marché national. En l'absence d'augmentation corrélative de l'offre de logements, le présent projet de loi risque donc malheureusement de contribuer à alimenter la spirale ascendante des prix de l'immobilier sur le marché national.**

Dans ce cadre, la Chambre de Commerce souligne que pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, le déséquilibre du marché immobilier national, il s'avère primordial, et urgent, d'implémenter **une politique du logement davantage axée sur l'offre** afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. Les mesures et dispositifs, certes louables en termes de but, mis en place jusqu'à présent n'ont pas engendré les bénéfices escomptés notamment parce qu'il s'agit d'une politique essentiellement en faveur de la demande, définie dans un vase clos sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme.

**A côté de ces dispositions susceptibles à terme d'impacter négativement le marché immobilier national, la Chambre de Commerce salue certaines dispositions du présent projet de loi tendant à (i) encadrer la pratique de la colocation, assurant ainsi une sécurité juridique à l'ensemble des parties à un tel contrat, (ii) ou à modifier certaines dispositions concernant les commissions des loyers afin de combler un vide juridique.**

**La Chambre de Commerce se montre toutefois plus réservée quant à la réelle plus-value des nouvelles dispositions du projet de loi relatives à la détermination des loyers qui ne devraient avoir qu'un impact limité sur le marché immobilier national.**

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

*Appréciation du projet de loi :*

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	n.a.
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	n.a.
Impact sur les finances publiques	n.d.
Développement durable	+

Légende :

- ++ : très favorable
- + : favorable
- 0 : neutre
- : défavorable
- : très défavorable
- n.a. : non applicable
- n.d. : non disponible

\*

## TABLE DES MATIERES

Contexte

Considérations générales

- I) L'encadrement de la garantie locative
  - 1) Encadrement du montant maximal de la garantie
  - 2) Encadrement de la restitution de la garantie à la fin du bail
- II) Répartition des commissions d'agence immobilière
- III) L'encadrement de la pratique de la colocation
- IV) Introduction de précisions concernant la détermination du loyer
  - 1) Précisions quant à la décote du capital investi
  - 2) Référence obligatoire dans le contrat de bail à la limite légale du loyer annuel de 5% du capital investi
  - 3) Précision de la procédure applicable dans le cas où le capital investi ne peut pas être déterminé
  - 4) Abolition de la notion de « logement de luxe »
  - 5) Précision du plafond du loyer en cas de location de logements meublés, et notamment de chambres meublées
- V) Précisions quant à la qualification du contrat de bail en cas de prorogation du bail
- VI) Modification de certaines dispositions concernant les commissions des loyers
- VII) Application des nouvelles dispositions

\*

## CONTEXTE

Il est indéniable que le marché de l'immobilier locatif au Grand-Duché de Luxembourg fait aujourd'hui face à de nombreuses difficultés engendrées principalement par la hausse continue des prix de l'immobilier et par voie de conséquence des loyers.

Ainsi, d'après le STATEC, sur la période 2000-2010, les loyers des appartements ont connus une augmentation de près de 44,9%<sup>1</sup>. Sur la même période, les loyers des maisons ont quant à eux augmenté de 76,3%.

Cette hausse continue des loyers impacte indubitablement les revenus disponibles des ménages qui consacrent une part croissante de ceux-ci pour le logement. Ainsi, en 2016, 18.600 ménages dépensent plus d'un tiers de leur revenu pour le loyer et 35.020 y consacraient plus du quart<sup>2</sup>. Cette situation conduit de plus en plus de locataires à des difficultés financières et complique l'accès au logement pour de nombreuses personnes.

Dans son dernier rapport « *L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018* » de juin 2020<sup>3</sup>, l'Observatoire de l'habitat concluait :

*« Le taux d'effort est un indicateur qui permet d'appréhender le poids du coût du logement dans le revenu des ménages. Il illustre notamment les difficultés que peuvent rencontrer les ménages pour financer l'accès ou le maintien dans un logement. Ces difficultés semblent s'accroître au Luxembourg.*

<sup>1</sup> STATEC, « Le logement en chiffres », numéro 6 / juin 2017, figure 8

<sup>2</sup> Cf. dossier parlementaire n°7186 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

<sup>3</sup> [Lien vers le rapport de l'Observatoire de l'Habitat](#)

*On observe en effet :*

- *une hausse du taux d'effort moyen sur la période 2010-2018 que les ménages soient propriétaires ou locataires,*
- *une hausse un peu plus marquée, d'une manière globale, pour les locataires,*
- *ainsi qu'une hausse de la proportion de ménages dont le taux effort est de 40% ou plus.*

*La hausse du taux d'effort ne semble pas non plus toucher la population Luxembourgeoise de la même façon. Ainsi,*

- *les ménages les moins aisés (appartenant au premier quintile de niveau de vie) semblent les plus impactés par la hausse du taux d'effort,*
- *quel que soit le niveau de vie, la hausse du taux d'effort des locataires est toujours supérieure à celle du taux d'effort des propriétaires avec emprunt. Néanmoins, si parmi les ménages les moins aisés (premier quintile du niveau de vie), les locataires enregistrent des taux d'effort plus élevés que les propriétaires avec emprunt, cette tendance s'inverse à partir du deuxième quintile de niveau de vie des ménages,*
- *la croissance du poids des charges apparait plus soutenue pour le quintile des ménages les moins aisés. Puis, on observe que plus le niveau de vie augmente, moins cette croissance est soutenue, aussi bien pour les locataires que pour les propriétaires. »*

Ainsi, les résultats de cette étude révèlent que 45 % des ménages du quintile inférieur (20 % de la population qui disposent des niveaux de vie les plus bas) sont locataires au taux du marché. L'évolution des loyers les touche donc particulièrement. Parmi eux, la part des ménages dépensant plus de 40 % de leur revenu disponible pour le logement est passée de 41,7 % en 2010 à 63,9 % en 2018.

Pour les locataires au taux du marché du 2e quintile, la part des ménages dépensant plus de 40 % de leur revenu disponible pour le logement est passée de 9,8 % en 2010 à 26,8 % en 2018.

Le récent rapport de l'Observatoire de l'Habitat confirme par conséquent un constat aujourd'hui unanime selon lequel le marché national immobilier est dans une situation très difficile alors que l'accès au logement devient de plus en plus compliqué et de plus en plus coûteux.

La Chambre de Commerce partage les constats opérés par les auteurs du présent projet de loi et souligne depuis longtemps la nécessité d'une action politique réfléchie et concertée afin d'enrayer la hausse effrénée des prix des biens immobiliers et des loyers au Luxembourg.

Les difficultés croissantes pour accéder à un logement pourraient en effet constituer à terme un frein au développement économique du pays. L'atteinte des objectifs de croissance économique nécessaires pour assurer le bien-être social de la population luxembourgeoise à long terme appelle en effet une augmentation des investissements économiques et par voie de conséquence, une augmentation corrélative de la main d'œuvre qu'il sera indispensable de pouvoir loger.

\*

## **CONSIDERATIONS GENERALES**

Sur base des constats exposés ci-dessus, le présent projet de loi entend apporter un certain nombre de modifications à la Loi modifiée du 21 septembre 2006 afin d'améliorer la situation des locataires.

De nombreuses dispositions du présent projet de loi poursuivent l'objectif louable d'améliorer la situation des locataires, en diminuant notamment les charges financières qui leur sont imposées lors de l'accès à un logement (garantie locative, commissions d'agence immobilière) sans toutefois modifier l'encadrement des loyers en maintenant le principe actuel d'un revenu annuel pour le propriétaire ne pouvant pas dépasser 5% du capital investi dans le logement.

Face à un marché immobilier national n'augmentant que faiblement son offre de logements par rapport à l'augmentation de la demande, il est par conséquent probable que le présent projet de loi ne renforce encore davantage la demande sur le marché national. En l'absence d'augmentation corrélative de l'offre de logements, le projet de loi sous avis risque donc de contribuer à alimenter la spirale ascendante des prix de l'immobilier sur le marché national.

La Chambre de Commerce rappelle<sup>4</sup> en effet que pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, le déséquilibre du marché immobilier national, elle estime qu'il est primordial, et urgent, d'implémenter **une politique du logement davantage axée sur l'offre** afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. Les mesures et dispositifs, certes louables en termes de but, mis en place jusqu'à présent n'ont pas engendré les bénéfices escomptés notamment parce qu'il s'agit d'une politique essentiellement en faveur de la demande, définie dans un vase clos sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme.

La Chambre de Commerce insiste donc pour qu'une politique de logement agissant simultanément tant sur l'offre que sur la demande de logements, mais aussi par exemple sur les contraintes urbanistiques et la lourdeur des procédures d'autorisation, afin de rééquilibrer la situation sur le marché immobilier national, soit mise en œuvre rapidement.

Toute mesure ponctuelle, aussi louable soit-elle, risque en effet en l'absence de vision globale d'engendrer, respectivement d'accroître les déséquilibres et d'accélérer *in fine* la hausse des prix de l'immobilier.

Les principales modifications introduites par le projet de loi sont les suivantes :

## D) L'encadrement de la garantie locative

### 1) Encadrement du montant maximal de la garantie

L'article 5 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006 prévoit actuellement que les parties à un contrat de bail peuvent convenir d'une garantie locative, qui ne pourra dépasser trois mois de loyer, pour garantir le paiement du loyer ou des autres obligations découlant du contrat de bail.

En pratique, les propriétaires demandent généralement sur base de cette disposition une garantie locative correspondant à trois mois de loyers, à laquelle peut encore s'ajouter l'éventuelle commission d'un mois de loyer due à l'agence immobilière par l'intermédiaire de laquelle le contrat de bail aura été conclu, soit un total de quatre mois de loyers pouvant être à débours en plus du premier mois de loyer pour le locataire lors de son entrée dans les lieux.

Cette situation, ajoutée à une hausse continue des loyers<sup>5</sup> sur le marché national de l'immobilier, rend l'accès au logement locatif de plus en plus difficile.

Le projet de loi sous avis prévoit ainsi de limiter le montant de la garantie locative pouvant être exigée par le propriétaire à deux mois de loyer.

**Si la Chambre de Commerce comprend la volonté des auteurs, elle s'interroge néanmoins quant à la réelle plus-value apportée par cette disposition et craint qu'elle ne produise à terme plus d'effets négatifs que positifs.**

La Chambre de Commerce souhaite en effet rappeler ici le rôle essentiel de sûreté que joue la garantie locative à l'égard du propriétaire, permettant à ce dernier de prélever sur cette garantie les éventuels défauts de paiement de loyers ou les dégradations du bien occupé imputables au locataire. En fin de bail, et dans l'hypothèse où le locataire a respecté toutes ses obligations contractuelles, cette garantie est entièrement restituée au locataire.

Il est vrai que de prime abord, la proposition visant à alléger la charge financière initiale incombant au locataire en diminuant le montant de la garantie locative peut paraître tentante. Cependant, la Chambre de Commerce redoute que cette mesure n'engendre de nombreux effets indésirables.

La Chambre de Commerce est ainsi d'avis que face à ce qu'ils pourraient ressentir comme une augmentation du risque encouru lors du choix d'un locataire, les propriétaires pourraient décider de revoir à la hausse leurs exigences à l'égard de leurs futurs locataires, notamment en termes de revenus du ménage, rendant ainsi l'accès au logement locatif encore plus difficile pour certaines catégories de personnes.

<sup>4</sup> Cf. notamment avis 5281SMI de la Chambre de Commerce du 6 septembre 2019 relatif à la proposition de loi n°7257 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

<sup>5</sup> Sur la période de 2005 à 2016, une hausse de 27% des loyers annoncés pour les maisons et de 41% pour ceux des appartements a été constatée par l'Observatoire de l'Habitat.

De même, face à la diminution du montant de la garantie locative à leur disposition en cas de difficultés rencontrées avec leur locataire, la Chambre de Commerce estime qu'il est à craindre que les propriétaires ne décident d'augmenter les loyers afin de se constituer un « complément de garantie », de sorte que la situation des locataires pourrait à terme se trouver dégradée.

Enfin, il convient de souligner que consciente des difficultés rencontrées par certains locataires, la pratique a d'ores et déjà considérablement évolué en la matière. Ainsi, la fourniture de la garantie locative au moyen d'une garantie bancaire simple ou à première demande, permettant au locataire de conserver la propriété du montant de la garantie locative tout en capitalisant des intérêts sur ce montant, ainsi que le recours à l'assurance garantie locative, permettant au locataire d'éviter d'immobiliser les fonds correspondant au montant de la garantie locative en contrepartie du paiement d'une prime d'assurance, se développent de plus en plus, diminuant ainsi les inconvénients pour les locataires.

## **2) Encadrement de la restitution de la garantie à la fin du bail**

En outre, le présent projet de loi encadre désormais la restitution de la garantie locative en prévoyant que lorsqu'il s'agit d'un logement non-soumis au statut de copropriété, la garantie locative sera à restituer au locataire dans un délai maximal de deux 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, si l'état des lieux de sortie est conforme à l'état des lieux d'entrée à la fin du bail, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur.

Lorsqu'il s'agit d'un logement soumis au statut de copropriété, la moitié de la garantie locative sera à restituer dans un délai maximal de deux mois à partir de la remise des clés au bailleur ou à son mandataire, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur. La régularisation définitive et la restitution du solde de la garantie locative seront quant à elles à effectuer dans le mois qui suit l'approbation définitive des comptes annuels de l'immeuble lors de la prochaine assemblée générale des copropriétaires.

A défaut de restitution dans les délais prévus, à partir d'une mise en demeure par lettre recommandée avec avis de réception par le locataire, le dépôt de garantie restant dû au locataire sera majoré d'une somme égale à 10% du loyer mensuel en principal, pour chaque période mensuelle commencée en retard.

**La Chambre de Commerce approuve ces dispositions visant à accélérer la restitution de la garantie locative au locataire lorsque l'état des lieux de sortie ne mentionne aucune dégradation imputable à ce dernier.**

## **II) Répartition des commissions d'agence immobilière**

A défaut de dispositions spécifiques en la matière, il est courant en pratique qu'en cas d'intervention d'un agent immobilier dans le cadre de la conclusion d'un contrat de bail à usage d'habitation, les frais d'agence soient à la charge du locataire.

Le projet de loi sous avis entend mettre un terme à cette pratique en imposant un partage pour moitié de ces frais entre le propriétaire et le locataire.

Ainsi, en cas d'intervention d'un agent immobilier ou d'un autre tiers relative à la location d'un logement à usage d'habitation, les frais et honoraires de ces personnes seront obligatoirement à partager entre le bailleur et le locataire.

La Chambre de Commerce souhaite souligner qu'une telle disposition pourrait inciter les propriétaires à se dispenser, dans la mesure du possible, du recours à un professionnel de l'immobilier pour louer leurs biens et donc impacter négativement l'activité des professionnels de l'immobilier.

Or, il convient de relever ici le rôle important joué par les professionnels de l'immobilier dans le cadre de la conclusion d'un contrat de bail à usage d'habitation.

Dans un premier temps, l'intervention de professionnels permet en effet une estimation du bien offert à la location au plus proche de la valeur du marché, permettant ainsi d'encadrer les prix demandés par les propriétaires afin de les maintenir au plus proche du prix du marché.

Dans un second temps, l'intervention de professionnels permet également de garantir aux parties une certaine sécurité juridique en leur assurant les conseils de personnes habituées à cette matière.

Enfin, il convient de ne pas négliger le fait que les propriétaires pourraient également être tentés de répercuter le coût de cette commission sur les loyers.

**Par conséquent, la Chambre de Commerce s'interroge quant aux réels effets bénéfiques de cette disposition.**

### **III) L'encadrement de la pratique de la colocation**

A l'heure actuelle, il n'existe pas encore de dispositions légales spécifiques à la colocation au Grand-Duché de Luxembourg.

Promouvoir la colocation répond à une demande croissante de personnes qui désirent vivre ensemble et partager la vie quotidienne dans un logement commun sans former nécessairement une communauté domestique ou une famille au sens traditionnel du terme. La colocation peut dès lors être un mode vie qui évite la solitude aux personnes vivant seules, qui fait partager les coûts d'un logement entre plusieurs personnes et qui permet donc de choisir un logement plus spacieux, par exemple avec un jardin, tout en ayant une charge locative plus raisonnable.

La colocation est dès lors une réponse adéquate face à un stock important de logements spacieux, de communautés domestiques qui s'individualisent de plus en plus et la nécessité d'user des logements et des ressources disponibles de façon plus économe.

La colocation est ainsi définie par le projet de loi sous avis comme étant : « *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 formalisée par la conclusion par écrit d'un contrat unique entre les locataires et le bailleur au moment de la conclusion initiale du contrat.* »

Il est à noter que les colocataires devront donc signer un pacte de colocation afin de formaliser leur colocation, pacte devant être conclu au plus tard le jour de la signature du contrat de bail de colocation (et à l'arrivée d'un nouveau colocataire, un avenant au pacte de colocation devra être conclu) et contenant au moins les éléments suivants :

- la répartition du loyer entre colocataires lorsque celle-ci n'est pas prévue par le contrat de bail ;
- la répartition des charges communes entre colocataires ;
- l'inventaire des biens meubles précisant leur propriétaire ;
- les modalités de conclusion des contrats d'approvisionnement et d'assurance relatifs au bien loué ;
- les modalités d'arrivée, de départ et de remplacement d'un colocataire, y compris la forme de notification du congé aux autres colocataires ;
- les conditions de constitution et de récupération de la garantie locative ;
- les modalités de résolution des conflits entre les colocataires.

Les colocataires ne seront régis par les dispositions légales relatives à la colocation que s'ils ont signé un tel pacte de colocation.

Les colocataires seront tenus solidairement vis-à-vis du bailleur de toutes les obligations résultant du contrat de bail. Partant, le bailleur pourra exiger auprès de chaque colocataire le paiement total de la créance, c'est-à-dire du loyer et des charges dues dans son intégralité, non divisés, ou des dégradations locatives éventuelles.

Le projet de loi détermine également les règles à appliquer en cas de départ anticipé de l'un des colocataires.

**La Chambre de Commerce approuve l'encadrement de cette pratique en plein développement, renforçant ainsi la sécurité juridique de l'ensemble des parties à un contrat de colocation. Elle s'interroge toutefois quant au fait de savoir comment sera réglée la situation d'une colocation de fait sans conclusion d'un pacte de colocation. En effet, si une telle situation ne devait pas être régie par les dispositions protectrices du présent projet de loi, comme cela semble être le cas à la lecture des commentaires de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, il s'agirait dès lors d'un moyen aisé de contourner le régime de colocation institué.**

### **IV) Introduction de précisions concernant la détermination du loyer**

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

Ainsi, la location d'un logement à usage d'habitation ne peut pas rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5 % du capital investi dans le logement<sup>6</sup>.

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

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

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

En outre, si la construction du logement remonte à quinze ans ou plus, le capital investi réévalué déterminé d'après les modalités décrites ci-avant, est diminué de 2 % par période de deux années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement<sup>7</sup>.

La législation actuelle prévoit cependant une exception à ce mécanisme de plafonnement pour les logements dits « de luxe », sur laquelle la Chambre de Commerce reviendra ultérieurement<sup>8</sup>.

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

Si le présent projet de loi entend maintenir la règle du plafond du loyer annuel fixé à 5% du capital investi dans le logement, qui est en vigueur depuis 1955, il apporte cependant certaines précisions relatives à la détermination du loyer.

### **1) Précisions quant à la décote du capital investi**

L'article 3 paragraphe 3 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006 dispose que « *si la construction du logement remonte à quinze ans ou plus, le capital investi réévalué déterminé d'après les modalités formulées ci-avant, à l'exception du prix du terrain sur lequel l'habitation est construite, frais de l'acte compris, qui ne sont pas pris en compte pour le calcul de la décote, est diminué de 2 % par période de deux années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement.* »

Si les termes de cette disposition sont relativement précis et renvoient expressément au moment de la « *construction du logement* », il s'avère, selon l'exposé des motifs du projet de loi, qu'en pratique, nombreux sont les bailleurs appliquant le moment de l'acquisition du logement pour déterminer le moment à partir duquel la décote doit être appliquée.

Dans un souci de clarification, le projet de loi propose de remplacer les termes « *construction du logement* » par ceux de « *date de la première occupation du logement* ».

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à formuler quant à cette disposition.

### **2) Référence obligatoire dans le contrat de bail à la limite légale du loyer annuel de 5% du capital investi**

Le projet de loi sous avis prévoit également, afin de renforcer l'information tant des bailleurs que des locataires et par là même le respect de la limite légale du loyer annuel ne pouvant dépasser un taux de 5 % du capital investi réévalué et décoté, qu'il sera dorénavant obligatoire d'insérer dans tout contrat de bail écrit que le « *loyer demandé pour la chambre ou le logement loué est déterminé de façon à*

<sup>6</sup> Article 3 paragraphe 1<sup>er</sup> de la Loi du 21 septembre 2006

<sup>7</sup> Article 3 paragraphe 3 de la Loi du 21 septembre 2006

<sup>8</sup> Cf. point IV) 4) du présent avis



*respecter le plafond légal du loyer annuel ne pouvant dépasser un taux 5% du capital investi réévalué et décoté conformément aux dispositions de l'article 3 » de la Loi modifiée du 21 septembre 2006.*

En outre, le contrat de bail écrit devra renseigner les parties contractantes sur la possibilité de saisir la commission des loyers conformément à l'article 8 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006, en cas de désaccord.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à formuler quant à cette disposition.

### **3) Précision de la procédure applicable dans le cas où le capital investi ne peut pas être déterminé**

L'actuel article 3 paragraphe 4 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006 dispose que :

*« Dans le cas où le capital investi défini ci-avant ne peut pas être déterminé sur base de pièces justificatives et s'il y a désaccord entre le bailleur et le locataire sur le montant du loyer, la partie la plus diligente chargera un expert assermenté en bâtiment qui procédera à l'évaluation du capital investi, réévalué et décoté.*

*Toutefois, en cas d'aliénation à titre onéreux, le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique translatif de propriété, et les frais de l'acte, sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté.*

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

Ainsi, dans les cas où le capital investi ne peut pas être déterminé sur base de pièces justificatives, faute notamment de transmission de documents y afférents par le propriétaire-bailleur, le texte actuel du paragraphe (4), alinéa 3 fait référence à la notion de « valeur marchande comparable ».

Comme l'indiquent les auteurs du présent projet de loi, cette disposition génère une incohérence et même une iniquité alors que se référer à une valeur marchande – c'est-à-dire le prix du marché au jour du jugement au lieu du capital investi lors de l'acquisition du bien – dans les cas où le capital investi ne peut être déterminé sur base de pièces, n'est pas sans incidence par rapport au propriétaire.

D'après les commentaires de l'article 2 paragraphe 3 du projet de loi : *« En effet, 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. Se référer dans ces cas à une « valeur marchande » établie selon la logique du marché, de façon indépendante du capital investi et incluant notamment une rente économique, c'est-à-dire le gain réalisé par le propriétaire au-delà du coût de la rémunération de ses fonds dénature l'essence même du plafond du loyer déterminé en règle générale par rapport au capital investi par la législation spéciale en matière de bail à loyer, et ceci depuis 1955. »*

**Par conséquent, le projet de loi entend en pareille hypothèse, remplacer la notion de « valeur marchande comparable » par celle de « capital investi par le bailleur », ce que la Chambre de Commerce approuve.**

De plus, le projet de loi sous avis entend également préciser que la commission des loyers, saisie en cas de désaccord entre parties quant à la détermination du capital investi, pourra afin de déterminer le loyer du logement faisant l'objet de la requête, charger un expert assermenté en bâtiment d'une évaluation du capital investi réévalué et décoté compte tenu :

- a) de la valeur du terrain et du logement à la date où le bailleur en a acquis la propriété, et
- b) du volume de l'immeuble loué, de la surface louée, de l'état d'entretien ou de réparation du logement, de la qualité de l'équipement, et de la finition du logement.

**La Chambre de Commerce approuve cette disposition qui va dans le sens d'une amélioration du traitement des demandes devant la commission des loyers.**

Finalement, la Chambre de Commerce constate encore que le projet de loi sous avis précise également que, outre la disposition actuelle selon laquelle « en cas d'aliénation à titre onéreux, le prix

*d'acquisition indiqué dans l'acte authentique translatif de propriété, et les frais de l'acte, sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté », les aliénations à titre gratuit et la valeur indiquée dans la déclaration de succession, et les frais en relation avec l'acte respectivement la déclaration, bénéficieront également de cette présomption.*

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

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

Ces logements de qualité supérieure ne sont pas soumis aux dispositions protectrices relatives à la fixation du loyer et des charges prévues par les articles 3 à 5 de la loi de 2006, et notamment à la limite légale du loyer annuel fixée à 5% du capital investi réévalué et décoté.

Conformément à l'article 6 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006, 3 conditions doivent être cumulativement réunies pour qu'un logement puisse être qualifié de « logement de luxe ».

Il doit ainsi s'agir d'un logement :

- 1) dont le loyer mensuel est supérieur à 269 euros, valeur au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 (donc 2.357,24 euros, avec l'indice 876,30 pour avril 2020) ; ou dont le capital investi par m<sup>2</sup> de surface utile est supérieur à 618 euros, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970 (donc 5.047,33 euros, avec l'indice 816,72 pour 2019) pour un logement dans un immeuble en copropriété, ou à 450 euros, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970 (donc 3.675,24 euros, avec l'indice 816,72 pour 2019) dans les autres cas ;
- 2) pour lequel le contrat de bail stipule clairement qu'il s'agit d'un des logements visés à l'article 6 et qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 5 de la loi de 2006 ;
- 3) avec confort moderne, non standard.

Or, il est incontesté que le confort/standard actuel des logements est bien différent de celui qui existait lors de l'instauration de ces dispositions. Ainsi, presque tous les logements disposent de nos jours des équipements sanitaires comme un WC ou un lavabo, et la plupart ont un équipement moderne de bonne qualité. La plupart des critères qualitatifs avancés dans le cadre de la redéfinition de la notion de logements de luxe lors des travaux préparatoires de la loi de 2006 sont donc quasiment devenus « standard » de nos jours. De plus, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, tous les logements nouvellement construits au Luxembourg doivent répondre à des normes de construction d'une maison passive, c'est-à-dire à la classe d'efficacité AAA, donc avoir une consommation d'énergie quasi-nulle. La notion de *« confort moderne, non standard »* est donc particulièrement difficile à appréhender.

En outre, les montants plafonds actuellement prévus pour la condition du capital investi par m<sup>2</sup> pour les logements de luxe sont extrêmement faibles si on les compare avec les prix moyens de construction d'un logement au Luxembourg. Un grand nombre de logements du marché locatif privé tomberaient ainsi actuellement sous la catégorie des « logements de luxe » pour le critère coût au moins.

Sur base de ces considérations, le maintien de la notion de « logements de luxe » ne semble plus se justifier à l'heure actuelle, et l'article 7 du projet de loi sous avis prévoit par conséquent l'abrogation de l'article 6 et l'abandon de cette notion.

**La Chambre de Commerce s'interroge si le maintien de cette notion, sur base d'une redéfinition à la hausse des critères exigés afin de s'assurer que seuls des biens d'exception puissent bénéficier de ce statut, n'aurait pas été préférable.**

#### **5) Précision du plafond du loyer en cas de location de logements meublés, et notamment de chambres meublées**

Le projet de loi sous avis apporte encore un certain nombre de précisions quant à la détermination du loyer dans certaines situations particulières.

Ainsi, en cas de colocation, il est précisé que le montant de la somme des loyers perçus pour un logement de l'ensemble des colocataires ne pourra être supérieur au loyer annuel maximal limité à 5% du capital investi.

Il en sera de même pour le montant de la somme des loyers payés par les locataires dans le cadre 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.

Enfin, en cas d'un logement meublé, alors qu'actuellement l'article 4 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006 prévoit que « *le loyer des logements meublés ne peut en aucun cas dépasser le double du loyer fixé conformément à l'article 3. Il est tenu compte, dans la fixation du loyer, de la valeur du mobilier* », le projet de loi sous avis prévoit désormais que ces logements seront soumis au plafond de 5% du capital investi comme tous les autres logements.

Toutefois, le bailleur pourra demander chaque mois à côté du loyer proprement dit un supplément de loyer pour le mobilier. Ce supplément de loyer, qui devra être indiqué séparément du loyer dans le contrat de bail, ne pourra dépasser 1,5% du montant total des factures des meubles garnissant le logement loué, et ce uniquement les meubles dont les factures datent de moins de dix ans.

**La Chambre de Commerce approuve l'ensemble de ces dispositions qui procèdent d'un souci de cohérence et d'harmonisation des dispositions entre les différents types de location possibles.**

#### **V) Précisions quant à la qualification du contrat de bail en cas de prorogation du bail**

Alors que selon la pratique actuelle, tout contrat de bail à durée déterminée arrivant à échéance se trouve reconduit aux mêmes termes et conditions, et par voie de conséquent pour une même durée déterminée, le projet de loi sous avis entend introduire le principe selon lequel tout contrat de bail à durée déterminée venant à cesser pour n'importe quelle cause, sera désormais prorogé sous forme d'un contrat à durée indéterminée.

La prorogation successive de contrats à durée déterminée conduirait en effet selon certaines opinions, le locataire à devoir anticiper son déménagement à chaque échéance de contrat, ce qui ne serait pas toujours facile vu la situation sur le marché immobilier national.

Contrairement au contrat à durée déterminée, le contrat à durée indéterminée peut quant à lui être résilié par le locataire à tout moment, sous réserve du respect d'un délai de préavis de 3 mois, sauf clause contraire dans le contrat prévoyant un délai supérieur.

Ainsi, l'usage répété de contrats à durée déterminée en matière de bail à usage d'habitation diminuerait la flexibilité en matière de déménagement du point de vue du locataire par rapport à un contrat à durée indéterminée.

Le projet de loi sous avis a par conséquent pour objectif d'accorder davantage de flexibilité aux locataires en prévoyant que tout contrat de bail à durée déterminée venant à cesser pour n'importe quelle cause, serait désormais prorogé sous forme d'un contrat à durée indéterminée, permettant ainsi aux locataires de changer plus facilement de logement.

**Si la Chambre de Commerce comprend l'objectif de la présente disposition tendant à favoriser la flexibilité en faveur des locataires, elle souhaite néanmoins souligner que compte tenu de la situation très tendue en termes d'offres de logements sur le marché national, la présente mesure pourrait, en contribuant à augmenter la mobilité des locataires qui ne seraient dès lors plus tenus par la durée d'occupation prévue au contrat de bail prorogé, contribuer à accroître la demande sur le marché national, et par voie de conséquence contribuer encore à la flambée des prix de l'immobilier sur le marché national.**

#### **VI) Modification de certaines dispositions concernant les commissions des loyers**

Aux termes des commentaires de l'article 6 du présent projet de loi, de plus en plus d'affaires sont actuellement portées devant des commissions des loyers intercommunales ne pouvant actuellement plus siéger en raison de la vacance d'au moins un des deux postes d'assesseurs.

Or, le juge de paix n'est en principe compétent pour certaines matières qu'à titre d'instance de recours des décisions des commissions des loyers. Un recours direct au juge de paix est toutefois admis

aux termes de l'article 9 (5) de la Loi modifiée du 21 septembre 2006 si la commission a omis de rendre sa décision endéans un délai de 3 mois à partir de sa saisine.

Sur base de ces dispositions, la jurisprudence s'est déclarée incompétente pour connaître d'une demande adressée directement au juge de paix dans l'hypothèse où la commission des loyers territorialement compétente n'aurait pas pu être valablement saisie par la partie requérante étant donné qu'elle n'était plus valablement constituée en raison de la vacance d'un poste d'assesseur.

**Le présent projet de loi entend remédier à cette situation en prévoyant la saisine directe du juge de paix dans tous les cas où la commission des loyers compétente ne peut pas siéger vu la vacance d'au moins un de ses membres assesseurs, ce que la Chambre de Commerce approuve.**

## VII) Application des nouvelles dispositions

L'article 9 du projet de loi sous avis prévoit que les modifications apportées aux articles 2 à 5 de la Loi modifiée du 21 septembre 2006 (c'est à dire notamment les dispositions relatives à la colocation, à la détermination des loyers ou au partage des frais de l'agent immobilier) ne s'appliqueront que pour les contrats de bail à usage d'habitation conclus après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions est par ailleurs prévue le premier jour du mois suivant la publication de la loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

**Si la Chambre de Commerce salue ces dispositions, elle s'interroge néanmoins si l'instauration d'une période transitoire plus longue avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions n'aurait pas été nécessaire afin de permettre notamment aux professionnels de l'immobilier, mais également aux propriétaires, de se familiariser avec ces nouvelles dispositions, de former leur personnel le cas échéant et d'adapter leur pratique et leurs modèles de contrats aux nouvelles exigences.**

**Une telle période transitoire devrait notamment tenir compte du contexte sanitaire et économique actuel afin de veiller à ne pas impacter trop négativement les professionnels de l'immobilier dont l'activité a d'ores et déjà subi un ralentissement en raison de la crise sanitaire.**

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.