

N° 8008

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

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

* * *

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

SOMMAIRE:

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

*

EXPOSE DES MOTIFS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

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

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

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

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

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

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

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

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

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

*

TEXTES COORDONNES

LOI DU 21 SEPTEMBRE 2006

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

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

[...]

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

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

*

CODE CIVIL**Livre III. – Des différentes manières dont on acquiert la propriété****Titre VIII. – Du contrat de louage****Chapitre II. – Du louage des choses****Section III. – Des règles particulières aux baux commerciaux**

[...]

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

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

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

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

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

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

[...]

*

FICHE FINANCIERE

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

(signatures)