

N° 7642⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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 COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(15.11.2022)

SOMMAIRE:

1. L'objet des amendements gouvernementaux sous avis	2
2. Rappel des objections principales de la Chambre des salariés concernant la version initiale du projet de loi n°7642	2
2.1. Concernant la transparence du marché et la responsabilisation du propriétaire	3
2.2. Concernant la répartition des frais d'agence	3
2.3. Concernant les commissions de loyers	3
2.4. Concernant le plafonnement des loyers	4
3. La transparence du marché locatif et la responsabilisation du propriétaire	4
4. La répartition des frais d'agence	5
5. Les commissions de loyers	6
6. Une réforme du plafond des loyers	7
6.1. La détermination du capital investi	7
6.1.1. Une modification importante et douteuse du facteur de réévaluation du capital investi	7
6.1.2. Le maintien inacceptable et fortement illogique du « reset » du capital investi en cas d'aliénation à titre gratuit	10
6.1.3. La réévaluation du capital investi visant l'amélioration, la remise en état ou la rénovation du logement et le système de la décote	11
6.2. Le plafond réformé	12
6.2.1. La baisse du taux maximal de rendement du capital investi	12
6.2.2. Les incohérences du nouveau mode de calcul	13
6.2.3. Un « plafond » qui ne plafonne rien ?	15
6.3. L'intégration fortement problématique de certains frais accessoires dans le calcul du capital investi	16
6.4. Les tiers annuels	17
6.5. Il faut définir une priorité ! Protection pour les locataires ou rendement pour les investisseurs ?	18
7. Conclusion	19

Par lettre en date du 7 octobre 2022, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

1. L'objet des amendements gouvernementaux sous avis

Dans l'accord de coalition 2018-2023, les partenaires ont fixé en matière de baux à loyer que « *la législation existante sera modernisée pour mieux contrôler l'évolution des loyers et de renforcer le rôle et les compétences des commissions de loyers.* »¹

Le 31 juillet 2020, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a déposé le projet de loi n°7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (ci-après « le projet de loi initial »).

L'introduction audit projet de loi est la suivante : « *Mieux contrôler l'évolution des loyers et des charges locatives est en effet indispensable face à l'évolution du marché locatif au courant des vingt dernières années au Grand-Duché de Luxembourg.* »²

Cependant, au lieu d'intervenir politiquement sur un marché surchauffé et de « *mieux contrôler l'évolution des loyers* », la version initiale du projet de loi ne proposait aucune solution face à l'envolée des loyers et aux taux d'effort liés au logement astronomiques dont subissent les locataires au Luxembourg.

Dans l'introduction à notre avis concernant le projet de loi initial, la Chambre des salariés (CSL) a signalé que l'expression « mieux contrôler » est mal choisie pour décrire ce que le législateur devrait faire actuellement au vu de la crise imminente du marché locatif – il ne faut pas « mieux contrôler » l'évolution des loyers, il faut freiner l'évolution inquiétante, voire même envisager une baisse des loyers actuels.

À l'époque, nous faisons partie des nombreux acteurs et institutions qui ont fortement critiqué le projet de loi n°7642 et qui ont souligné que le plafonnement des loyers tel que proposé par les auteurs serait insuffisant au vu de l'envolée des coûts liés au logement.

Les amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 sous avis, qui ont été adoptés par le Conseil de gouvernement en date du 5 octobre 2022, sont censés « *compléter le projet de réforme avec les éléments essentiels qui ne faisaient pas l'unanimité il y a deux ans* »³.

À part d'un certain nombre de modifications liées aux observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 11 mai 2021 concernant la version initiale du projet de loi n°7642, **le projet sous avis propose plusieurs amendements importants.**

2. Rappel des objections principales de la Chambre des salariés concernant la version initiale du projet de loi n°7642

La CSL a commenté la version initiale du projet de loi n°7642 dans son avis du 28 octobre 2020.⁴

À part de certaines modifications ponctuelles à saluer, la CSL a critiqué avec véhémence l'inaction du Ministère du Logement en ce qui concerne l'introduction d'un plafonnement plus efficace des loyers, réforme qui s'impose depuis longtemps et qui constitue indubitablement la clé de voûte d'une meilleure protection des locataires sur un marché immobilier privé fortement tendu.

Faute d'un encadrement plus contraignant de l'évolution des loyers en pleine crise du droit au logement, la CSL a rejeté la version initiale du projet de loi n°7642 de manière catégorique.

Comme introduction à nos commentaires concernant les amendements gouvernementaux sous avis, **nous tenons à rappeler brièvement nos objections principales concernant la version initiale du projet de loi n°7642.**

1 Les partis de la coalition DP, LSAP et déi Gréng, « Accord de Coalition 2018-2023 » (Luxembourg, 2018), 35.

2 Ministère du Logement, « 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 » (s. d.), 1.

3 Ministère du Logement, « Réforme du bail à loyer : Plus de protection pour le particulier par un meilleur encadrement du marché ! », Communiqué de presse, 10 juin 2022, 2.

4 Chambre des salariés (CSL), « Avis III/61/2020 relatif au 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 » (2020), https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2020/08/20201028_csl_avis_bailloyer.pdf.

2.1. Concernant la transparence du marché et la responsabilisation du propriétaire

Pour améliorer la transparence entre propriétaire-bailleur et locataire, le projet de loi n°7642 propose « d'introduire une obligation d'insérer dorénavant dans le contrat de bail écrit que le loyer demandé est déterminé de façon à respecter le fond légal »⁵ et que le contrat de bail devra obligatoirement « renseigner les parties contractantes de la possibilité de saisir la commission de loyers ».⁶

Tandis que ces modifications positives ont évidemment reçu le soutien de la CSL, **nous avons demandé une hausse plus ambitieuse du degré de transparence entre propriétaire-bailleur et locataire.** En effet, nous avons proposé de fixer que :

- 1) **Le propriétaire doit obligatoirement calculer le capital investi dans son logement locatif** en appliquant la formule de la loi de 2006 et en déduire le loyer maximal annuel et mensuel (Ce qu'il devrait faire théoriquement de toute façon afin de vérifier si le loyer qu'il demande est conforme à la loi et afin de pouvoir indiquer dans le contrat écrit que « le loyer demandé est déterminé de façon à respecter le fond légal »)
- 2) **Le calcul précis** avec indications du prix d'acquisition du terrain, le prix de construction ou d'acquisition initiale, les capitaux investis pour rénovations et assainissements, les coefficients de réévaluation et de décote, **ainsi que le loyer mensuel qui en découle doivent être obligatoirement mis à disposition du locataire lors de la conclusion d'un bail à loyer.**

2.2. Concernant la répartition des frais d'agence

Afin de réduire l'effort financier initial requis de la part du locataire au moment de la conclusion d'un bail à usage d'habitation dont notamment les frais liés à l'intervention d'un agencier immobilier, le texte initial propose de préciser qu'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 obligatoirement à partager entre le bailleur et le locataire. »⁷

Dans notre avis, la CSL a soutenu ladite proposition étant donné que ce partage par moitié constitue sans doute un progrès et un pas dans la bonne direction par rapport à la situation actuelle dans laquelle les frais d'agence sont typiquement unilatéralement imputés aux locataires. Toutefois, au vu des législations pratiquées en la matière dans les Etats voisins, **nous avons proposé de fixer que la commission d'agence soit à la charge exclusive du propriétaire, sauf si le locataire est également commanditaire de l'intervention d'un tiers relatif à la location (« Bestellerprinzip »).**

2.3. Concernant les commissions de loyers

Toute formule, aussi parfaite soit-elle, est superflue et inopérante tant que son application en réalité n'est pas contrôlée de manière conséquente. Dans ce contexte, les commissions de loyers devraient jouer le rôle primaire dans la médiation entre locataire et propriétaire-bailleur et agir comme instance intermédiaire entre citoyens et justice.

Cependant, **en dépit du nombre croissant d'affaires portées devant les commissions de loyers, la majorité d'entre elles sont indéniablement dysfonctionnelles et incapables de rassembler les pièces justificatives nécessaires pour calculer et déterminer des loyers maximums.**

Tandis qu'une réforme et une professionnalisation desdites commissions ont déjà été revendiquées à maintes occasions par de nombreuses organisations, les modifications ponctuelles avancées dans le cadre du projet de loi initial restent insuffisantes face à la dimension du défi.

En raison de l'importance croissante des commissions de loyers, notre Chambre a proposé de réfléchir sur une professionnalisation et une fonctionnarisation de celles-ci. Ainsi, d'une manière générale, et notamment dans les agglomérations importantes, des fonctionnaires assermentés et

5 Ministère du Logement, 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, 5.

6 Ministère du Logement, 5.

7 Ministère du Logement, 11.

compétents en la matière (et neutres) devraient constituer la commission de loyers et s'occuper à temps plein de la régulation à l'amiable des conflits entre propriétaires-bailleurs et locataires.

2.4. Concernant le plafonnement des loyers

Historiquement, **l'introduction du taux de rendement de 5% date de la loi du 14 février 1955** portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer. Or, **étant donné que ni les conditions économiques ni les conditions sociales d'aujourd'hui ne sont comparables à celles de 1955, le taux de rendement de 5% est largement dépassé par la réalité du marché immobilier à la suite de la hausse continue des prix immobiliers sur les dernières décennies en général, et, en particulier, de l'envolée enregistrée sur les dernières années.**

Dans ce contexte, à travers de nombreux exemples de calcul, **nous avons souligné les multiples incohérences qui sont le résultat de cette formule fortement anachronique** : d'un côté, des loyers maximums extrêmement bas pour les logements plus anciens qui n'ont pas changé de propriétaire à titre onéreux depuis un certain temps (loyers maximums tellement bas que presque tous les loyers demandés actuellement pour de tels appartements sur le marché privé sont illégaux) et, de l'autre côté, des loyers maximums exorbitants pour les nouvelles constructions respectivement les logements qui ont tout récemment changé de propriétaire à titre onéreux, loyers maximums qui dépassent de toute façon largement les loyers payés sur le marché privé et qui n'ont, en conséquence, aucun effet réel.

En raison de ces nombreuses lacunes, la formule actuelle est, en réalité, de facto inopérante et ne garantit donc aucune protection légale aux locataires en matière de plafonnement du loyer.

De plus, nous avons fortement critiqué certaines modifications proposées par les auteurs qui nous semblaient inacceptable en raison de leur effet stimulateur sur l'évolution future des loyers et qui sont à la fois infondées d'un point de vue économique et inacceptables d'un point de vue social. En effet, **l'introduction du « reset » du capital investi en cas d'aliénation à titre gratuit** – le fait que la valeur indiquée dans une déclaration de succession et les frais en relation avec la déclaration seraient dorénavant présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté – **était à nos yeux inacceptable.**

En fait, **cette approche serait en contradiction avec les objectifs de la loi car elle (1) garantirait au propriétaire un rendement qui est dans aucun lien avec le capital réellement investi** (l'effort économique du propriétaire) et sans que celui-ci investisse dans la modernisation respectivement l'assainissement du logement concerné, **et, (2) provoquerait dans de nombreux cas des augmentations légales conséquentes de loyer pour des logements anciens et délabrés.**

Contrairement à la réforme proposée par les auteurs du projet de loi initial, notre Chambre a revendiqué l'introduction d'un véritable plafonnement effectif des loyers qui est adapté aux besoins de protection des locataires sur un marché immobilier surchauffé et nous avons proposé un modèle concret qui :

- 1) reflète la valeur marchande actuelle des logements ;
- 2) remet l'évolution des loyers en ligne avec celle du pouvoir d'achat des locataires;
- 3) prend en compte le degré de vétusté ;
- 4) incite le propriétaire-bailleur à investir dans des rénovations et des améliorations qui représentent une véritable plus-value pour le locataire (qualité, confort, performance énergétique, etc.) ;
- 5) prend en compte l'évolution du coût de financement des investissements immobiliers ;
- 6) rend le système plus transparent et permet ainsi de réduire le nombre de litiges entre propriétaires-bailleurs et locataires.

3. La transparence du marché locatif et la responsabilisation du propriétaire

Les amendements sous avis proposent d'introduire certaines obligations au propriétaire-bailleur en matière de transparence par rapport au locataire qui représentent sans doute un progrès par rapport au projet de loi initial.

Ainsi, le propriétaire sera dorénavant obligé de déterminer le capital investi, réévalué et décoté, avant la date de la conclusion du bail et l'indiquer dans le contrat de bail. Toutefois, seule

l'indication du montant du capital investi est obligatoire ; le propriétaire n'est pas obligé à indiquer le calcul détaillé sur base duquel ce montant a été déterminé.

Selon le Ministre Henri Kox, le but de l'obligation d'un contrat de bail par écrit avec indication du capital investi est « *de donner aux locataires la transparence nécessaire pour se protéger contre des loyers d'usure* » et les auteurs soulignent qu'en « *effet, un régime efficace de plafond des loyers pré-suppose le renforcement des moyens de vérification du respect de ce plafond, que ce soit par le locataire, par la commission des loyers ou le juge de paix compétent.* »⁸

Aux yeux de notre Chambre, ni l'obligation de calculer le capital investi ni l'obligation de l'indiquer dans le contrat de bail sont équivalentes à « *un renforcement des moyens de vérification du respect de ce plafond* ».

Tandis que nous saluons l'obligation de détermination et d'indication du capital investi qui faisait partie de nos revendications concernant la version initiale du projet de loi, nous tenons à souligner que, faute d'accès aux détails du calcul du capital investi, ni le locataire ni les commissions de loyers peuvent facilement vérifier la légalité du loyer demandé.

Par conséquent, nous tenons à revendiquer une fois de plus que le calcul détaillé du capital investi et du plafond du loyer soit indiqué de manière transparente dans le contrat de bail à usage d'habitation.

On devrait au moins obliger le propriétaire-bailleur à transmettre sur demande du locataire le détail du calcul y compris le prix d'acquisition du terrain, le prix de construction ou d'acquisition initiale, les capitaux investis pour rénovations et assainissements et les coefficients de réévaluation et de décote.

On pourrait même prévoir une réforme encore plus ambitieuse visant l'introduction d'un registre national avec l'obligation au propriétaire-bailleur d'indiquer pour chaque logement en location le capital investi et le détail du calcul ainsi que le loyer demandé.

En dehors de la problématique de calcul des loyers et de la nécessaire limitation des loyers excessifs, la CSL tient à attirer l'attention sur l'existence de projets de location à connotation sociale, mais qui tombent néanmoins dans le champ d'application de la présente loi. Ces nouveaux types de location (souvent des contrats à courte durée de plusieurs mois seulement) sont typiquement proposés par des entreprises ou associations privées à des locataires qui viennent au Luxembourg pour une période limitée pour des raisons professionnelles ou d'études (par exemple dans le cadre de l'Université du Luxembourg) ou qui ont besoin d'un logement de façon temporaire pour des raisons sociales.

Ces entreprises/associations ne demandent ni loyers excessifs ni commissions abusives (voire pas de commissions du tout), mais ils font face à une charge administrative supplémentaire considérable en raison du changement récurrent des locataires.

Afin de soulager ces entreprises/associations qui gèrent des projets sociaux en matière de logement, nous proposons aux auteurs de prendre en compte ces cas spécifiques ; on pourrait par exemple prévoir des exceptions au niveau du travail administratif pour des entreprises/associations privées qui sont actives dans ce domaine et se concentrer sur la lutte contre les loyers excessifs.

4. La répartition des frais d'agence

En dépit des nombreux acteurs ayant revendiqué d'aller au-delà du partage par moitié des frais et honoraires liés à l'intervention d'une agence immobilière à la location d'un logement à usage d'habitation entre le bailleur et le locataire, les amendements sous avis ne proposent aucune modification concernant cet aspect du projet de loi.

Dans ce contexte, notre Chambre tient à réitérer sa revendication quant à ce sujet. Nous proposons une réforme plus ambitieuse qui prévoit que la commission d'agence soit à la charge exclusive du propriétaire, sauf si le locataire est également commanditaire de l'intervention d'un tiers relatif à la location (« *Bestellerprinzip* »).

À part de la répartition des frais liés à l'intervention d'une agence immobilière, nous tenons également à réitérer nos remarques concernant le niveau des frais liés à la location respectivement la vente d'un logement à usage d'habitation.

⁸ Ministère du Logement, 16.

En fixant la commission maximale proportionnellement au loyer (législation actuelle), toute flambée des loyers (ou des prix immobiliers) provoque mécaniquement une hausse proportionnellement équivalente de la commission et ainsi une hausse sans raison d'être de la marge bénéficiaire de l'agence immobilière dont la qualité et l'envergure du service rendu n'ont nullement changées.

Réciproquement, il est évidemment dans l'intérêt des agences immobilières de pousser les prix et les loyers vers le haut le plus que possible.

Aux yeux de notre Chambre, il n'y a aucun raisonnement qui légitime le couplage des frais d'agence à l'évolution du marché immobilier, principe qui représente un poids financier qui n'est plus acceptable ni pour les locataires ni pour les bailleurs/vendeurs.

Par conséquent, nous demandons que les frais liés à l'intervention d'une agence immobilière soient soumis à une réforme et fondamentalement réglementés.

Pourquoi ne pas viser un changement réel de paradigme en fixant un maximum pour les frais de commission des agences qui reflète mieux l'évolution générale des prix et du pouvoir d'achat des locataires (p.ex. par rapport à l'IPCN).

Pourquoi ne pas prévoir un autre barème – par le biais d'une modification du règlement grand-ducal du 20 janvier 1972 – qui pourrait fixer par exemple un montant maximal de commission par m² du logement en question et qui serait indexé en suivant plutôt l'évolution de IPCN au lieu de la hausse vertigineuse et regrettable des loyers et des prix immobiliers. Une telle solution serait de loin plus équitable qu'à la fois la législation actuelle et la législation proposée.

5. Les commissions de loyers

Les auteurs soulignent à plusieurs occasions que **l'application effective d'une réforme du plafond des loyers « implique donc un renforcement des contrôles sur les loyers effectivement demandés par les bailleurs de logements à usage d'habitation. »**⁹ et que la réforme du plafond du loyer pourrait se heurter au fait que, sur un marché locatif particulièrement tendu tel qu'il existe au Grand-Duché, *« beaucoup de locataires pourraient être réticents à déposer une réclamation contre un bailleur qui ne respecterait pas le plafond légal, de peur d'avoir des difficultés à retrouver un autre logement de même qualité sur le marché locatif. »*¹⁰

Si notre Chambre est tout à fait d'accord avec les auteurs sur ce point, **nous sommes d'avis que les obligations plutôt limitées en matière de transparence telles que proposées dans les amendements sont insuffisantes pour remédier à cette problématique** (en effet, nous ne comprenons pas du tout comment les amendements proposés sont censés remédier à cette problématique).

Au vu des amendements sous avis, nous constatons que les commissions de loyers continuent à être responsabilisées en première ligne pour garantir le contrôle et l'application des différentes dispositions en matière de baux à loyer dont notamment le respect du plafond, ainsi que pour garantir la médiation entre locataire et propriétaire-bailleur et agir comme instance intermédiaire entre citoyens et justice. De plus, la forte tension qui existe actuellement sur le marché locatif luxembourgeois est probable de faire multiplier les excès de loyers et les conflits entre locataires et propriétaires.

Toutefois, comme nous l'avons souligné à maintes reprises (et nous ne sommes pas les seuls à le faire), la majorité des commissions de loyers sont dysfonctionnelles, manquent l'accès aux ressources nécessaires pour garantir le contrôle et sont parfois même inexistantes.¹¹

Pour garantir que le plafond des loyers cesse de n'exister que sur papier, les commissions de loyer doivent être reformées en profondeur. Il faut viser une professionnalisation et une fonctionnarisation de celles-ci. Ainsi, d'une manière générale, et notamment dans les agglomérations importantes, des fonctionnaires assermentés et compétents en la matière (et neutres) doivent constituer la commission de loyers et s'occuper à temps plein de la régulation à l'amiable des conflits entre propriétaires-bailleurs et locataires.

⁹ Ministère du Logement, Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 portant modification de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 16.

¹⁰ Ministère du Logement, 16.

¹¹ Chambre des salariés (CSL), Avis III/61/2020 relatif au 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, 21.

Concernant la mise en location de chambres individuelles/meublées, domaine dans lequel les excès de loyers sont très propagés et où les locataires font généralement partie des membres les plus vulnérables de notre société et hésitent souvent à déposer une réclamation, notre Chambre est d'avis que les autorités publiques devraient veiller de près à ce que l'application du plafond légal soit respectée. En effet, nous sommes d'avis que toute location d'une chambre individuelle devrait être obligatoirement communiquée à la commune respectivement la commission de loyers responsable, fonctionnarisée et professionnalisée, et être soumise à un contrôle concernant le respect du plafond légal.¹²

6. Une réforme du plafond des loyers

Les amendements sous avis visent une modification des dispositions légales relatives au plafond du loyer maximal dont notamment le mode de détermination du capital investi et le taux maximal de rendement annuel du capital investi.

Dans le cadre du commentaire de l'amendement 3, **les auteurs** confirment les critiques principales que la CSL a exprimé dans son premier avis concernant le projet de loi. En fait, ils **soulignent le dysfonctionnement du système actuel** qui résulte du fait que « *le plafond légal du loyer existe sur le papier, mais qu'il reste en réalité largement inférieur à 5% du capital investi* »¹³ (respectivement le contraire pour les logements anciens) et que le « *mécanisme actuel manque de logique* »¹⁴ et de « *transparence du bailleur vis-à-vis du locataire* »¹⁵.

6.1. La détermination du capital investi

6.1.1. Une modification importante et douteuse du facteur de réévaluation du capital investi

Selon les auteurs des amendements gouvernementaux sous avis, « *le capital est réévalué de façon plus cohérente avec l'évolution du marché, afin de fournir un plafond des loyers plus opérationnel pour les logements dont le bailleur est propriétaire depuis plusieurs années* ». ¹⁶

Actuellement, le capital investi est réévalué en fonction du coefficient de réévaluation monétaire de l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.) qui est fixé bi-annuellement dans le cadre de la loi budgétaire et dont l'objectif constitue dans l'élimination des plus-values qui sont d'ordre purement monétaire (qui sont le résultat de l'évolution générale du niveau des prix : de l'inflation générale respectivement de la dépréciation monétaire). Ainsi, ces coefficients sont utilisés pour transformer un investissement de l'année X en euros courants afin de pouvoir déterminer la plus-value réelle réalisée depuis l'année X (par exemple lors de l'imposition d'une plus-value immobilière réalisée).

Etant donné que ce coefficient évolue de façon déconnectée et, en moyenne, à un rythme largement moins dynamique que les prix immobiliers (Et pour cause ! Si non, aucune plus-value immobilière serait soumise à l'impôt), le niveau du capital investi dépend en première ligne surtout du moment de la dernière transaction à titre onéreux du fait que dans le cas d'une transaction à titre onéreux, le capital investi, réévalué et décoté, est présumé correspondre à la valeur de la transaction (le prix de marché).

Par conséquent, pour un logement ancien dont la dernière transaction à titre onéreux remonte à plusieurs décennies, le capital investi, réévalué en fonction de l'article 102, alinéa 6, de la L.I.R., provoque généralement un plafond très bas et largement inférieur aux loyers usuels demandés sur le marché privé. De l'autre côté, pour les nouvelles constructions et les logements qui ont récemment changé le propriétaire à titre onéreux, le capital investi réévalué correspond de facto à la valeur marchande actuelle et provoque donc des loyers légaux exorbitants qui dépassent largement les loyers usuels demandés sur le marché privé

¹² Simultanément, les autorités pourraient examiner si toutes les dispositions prévues par la loi du 20 décembre 2019 relative au critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres données en location ou mis à disposition à des fins d'habitation sont respectées.

¹³ Ministère du Logement, Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 portant modification de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 11.

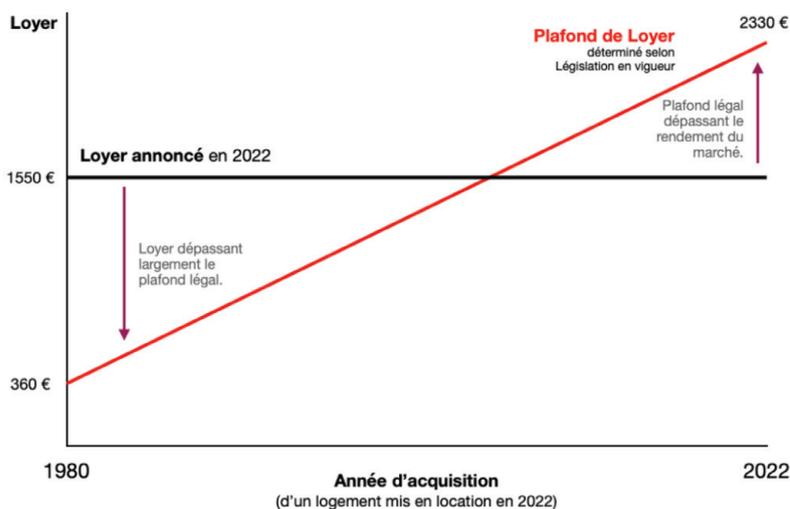
¹⁴ Ministère du Logement, 11.

¹⁵ Ministère du Logement, 11.

¹⁶ Ministère du Logement, 1.

Le graphique ci-dessous illustre le dysfonctionnement du régime actuel.

Graphique 1 : Plafond du loyer en 2022 pour un bien dans le canton d'Esch-sur-Alzette en fonction de son année d'acquisition



Source : Projet d'amendements¹⁷.

En conclusion, le plafond légal est généralement inopérant.

Les auteurs soulignent ce dysfonctionnement : « *En d'autres mots, le plafond du loyer dépend ainsi du moment de la dernière transaction plutôt qu'à des caractéristiques intrinsèques du bien tel que son âge, son état de rénovation ou sa performance énergétique.* »¹⁸

Pour remédier à ce dysfonctionnement, les auteurs proposent une modification importante et percutante du coefficient de réévaluation.

Au jour de la conclusion d'un bail à usage d'habitation ou de l'adaptation du loyer, le **capital investi** fixé lors de la création du logement et refixé ensuite lors de chaque cession sera dorénavant réévalué par multiplication avec le coefficient de réévaluation fixé annuellement et déterminé en fonction de l'évolution de l'indice des prix de vente en valeur nominale des logements publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC).

D'abord, nous tenons à souligner qu'il s'agit d'un changement de paradigme qui est en nette contradiction avec l'idée à la base de la loi de 2006 et avec le projet de loi initial. En raison des nombreux conflits entre propriétaires et locataires autour de la notion du « capital investi » dont, entre autres, celui de « l'affaire du Limpertsberg », les auteurs précisait à l'époque que

- 1) « *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 (...) renvoie à la rémunération du fruit de ce capital. C'est donc l'effort de l'investissement qui est rémunéré par un revenu annuel (...)* »¹⁹ ;
- 2) « *il s'avère en effet incohérent et même inéquitable de se référer à une valeur marchande* »²⁰ ; et que
- 3) « *se référer (...) 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*

¹⁷ Ministère du Logement, 11.

¹⁸ Ministère du Logement, 10.

¹⁹ Ministère du Logement, 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, 19.

²⁰ Ministère du Logement, 19.

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 »²¹.

En remplaçant le coefficient de réévaluation monétaire par un facteur qui reflète l'évolution des prix immobiliers du marché privé, **les auteurs des amendements proposent dès lors de dénaturer l'essence même du plafond des loyers et envisagent une redéfinition à l'absurde de la notion du « capital investi ».**

Tandis que la réévaluation en fonction du coefficient de l'article 102, alinéa 6, transforme le capital investi en année X en capital investi en euros courants, **la modification du facteur de réévaluation proposée par les auteurs transforme le capital investi, réévalué, en valeur marchande qui n'est dans aucun rapport avec l'effort économique entrepris par le propriétaire-bailleur** et qui est constituée en partie plus ou moins grande d'une plus-value latente qui sera soumise à l'impôt en cas de transaction (plus-value qui est d'ailleurs déterminée en fonction de l'article 102, alinéa 6, et non pas en fonction de l'évolution des prix immobiliers).

Dans ce contexte, nous tenons à souligner que les salaires sont indexés en fonction de l'inflation générale et non pas en fonction de l'inflation des prix immobiliers. Logiquement, toute réévaluation des « capitaux investis » en fonction des prix immobiliers provoque mécaniquement une évolution potentielle des loyers qui n'est plus en ligne avec celle des salaires (et qui serait, au vu de l'évolution historique des prix immobiliers, généralement largement supérieure à celle des salaires). **Une telle approche est inacceptable d'un point de vue social !**

À travers cette redéfinition de la notion du « capital investi », les plafonds de loyer seraient dorénavant découplés du capital réellement investi par le propriétaire-bailleur et fixés dans de nombreux cas de facto sur base de la valeur marchande du bien. **Les propriétaires peuvent donc réaliser un rendement qui n'est dans aucun rapport avec le capital qu'ils ont réellement investi dans le bien** (effort économique), mais qui dépend principalement de l'évolution des prix immobiliers.

Cette approche est irresponsable et inacceptable pour plusieurs raisons :

- 1) Les prix immobiliers ont généralement connu une évolution nettement plus dynamique que l'IPCN respectivement les salaires nominaux et ceci non seulement depuis l'envolée des prix immobiliers des dernières années, mais, tout au contraire, depuis des décennies. En alignant dans de nombreux cas le plafond du loyer à la valeur marchande du bien, on risque de créer un système dans lequel les loyers peuvent légalement évoluer à un rythme nettement plus dynamique que le pouvoir d'achat des locataires ;
- 2) Les périodes marquées par une hausse vertigineuse des prix immobiliers (par exemple 2019-2021) dont le rythme dépasse largement celui de la croissance des salaires peuvent provoquer des hausses très abruptes des loyers légaux. Dans un tel cas, les locataires qui se trouvent déjà aujourd'hui proche des limites de leur capacité financière se retrouveraient à la rue ;
- 3) En théorie, une période de déflation des prix immobiliers provoquerait une baisse du plafond des loyers. Est-ce que les auteurs sont d'avis que cette baisse serait véritablement appliquée dans la majorité des cas ou est ce qu'on provoquerait plutôt une situation dans laquelle une majorité des loyers dépasseraient leur plafond respectif et seraient donc illégaux respectivement dans laquelle les conflits entre propriétaires et locataires se multiplieraient.

L'ajustement du coefficient de réévaluation à la croissance des prix immobiliers qui légitimerait une croissance des loyers au niveau national dépassant largement la croissance du pouvoir d'achat des locataires est en nette contradiction avec les principes revendiqués par la Chambre des salariés. Les statistiques produites par l'Observatoire de l'habitat illustrent que le taux d'effort des locataires a connu une hausse insoutenable sur les dernières années, hausse qui ne serait nullement remise en question par le système proposé. La Chambre des salariés rejette catégoriquement un ajustement systématique des capitaux investis et donc du plafond des loyer à l'évolution des prix immobiliers.

D'ailleurs, les auteurs prévoient de limiter l'impact des effets spécifiques du marché de l'immobilier (donc l'impact de la croissance réelle des prix immobiliers) sur la réévaluation du capital investi pour *« éviter que des excès de l'évolution du prix de l'immobilier soient « récompensés » par des excès de loyer. »* En effet, ils proposent que l'évolution de l'indice des prix de vente en valeur nominale des

²¹ Ministère du Logement, 19.

logements, déduction faite de l'indice des prix à la consommation national (IPCN), ne puisse être ni inférieure à -9% ni supérieure à +9%.²²

Si nous sommes complètement d'accord avec les auteurs que les excès de l'évolution du prix de l'immobilier ne devraient pas être « récompensés » par des excès de loyer, nous rejetons catégoriquement le plafond proposé dans les amendements gouvernementaux. Ce plafond pourrait facilement légitimer un taux de croissance annuel des loyers de 9% + l'IPCN en période de flambée des prix immobiliers ce qui correspondrait donc généralement à un taux de croissance maximal théorique supérieur à 10% par an. Notons qu'il ne s'agit pas d'un plafond purement théorique. Tout au contraire, le taux de croissance des prix de vente réels des logements a largement dépassé les 9% pendant les dernières années.

Est-ce que les auteurs sont vraiment d'avis qu'un tel taux de croissance ne représente pas un « excès de loyer » ? Est-ce que les auteurs sont conscients du fait qu'un taux de réévaluation de 9% + l'IPCN représente une augmentation de la charge financière insurmontable pour de nombreux locataires ? Est-ce que les auteurs se rendent compte que ce taux dépasse même la hausse maximale de loyer qui peut légalement être demandée à un seul coup (limitée à 10% en un an) et que toute hausse dépassant ce plafond devra être appliquée par « tiers annuels » ?

Ce taux de croissance astronomique est inacceptable et ceci surtout en pleine crise du logement dans laquelle de nombreux locataires (1) n'ont pas le choix de refuser, voire de quitter un logement et (2) souffrent déjà d'un taux d'effort lié au logement qui dépasse les 50% !

Concernant l'amendement 3, point 2°, nous tenons à souligner qu'un propriétaire-bailleur ne devrait avoir la possibilité de fixer le prix du terrain de manière forfaitaire à 25% du capital investi que sous condition que le prix initial du terrain (et donc la quote-part du capital investi) ne puisse pas être établi. Faut de quoi le propriétaire pourrait profiter d'un avantage économique infondé étant donné que la quote-part du terrain n'est pas soumise au système de la décote.

6.1.2. *Le maintien inacceptable et fortement illogique du « reset » du capital investi en cas d'aliénation à titre gratuit*

Le « reset » fortement regrettable du capital investi en cas d'aliénation à titre gratuit sera maintenu. En fait, dans une telle situation, le capital investi pourra être fixé suivant deux méthodes :

- 1) En cas d'acquisition à titre 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 ou la déclaration sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté »²³ ;
- 2) En cas d'acquisition à titre gratuit sans indication d'une valeur dans la déclaration de succession, « le propriétaire charge un expert assermenté en bâtiment qui procède à l'évaluation du capital investi, réévalué et décoté, compte tenu des critères prévus à l'alinéa 1^{er} »²⁴ que sont (1) la valeur du terrain et du logement à la date où le propriétaire en a acquis la propriété (Le propriétaire précédent ou la date de succession ?) et (2) 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.

Au vu des deux méthodes proposées dans les amendements, **nous constatons que dans le cas d'une acquisition à titre gratuit, dont notamment les successions et donations en ligne directe, le capital investi, réévalué et décoté, sera de facto égale à la valeur marchande du bien à la date de la déclaration de succession/donation.**

Dans notre avis concernant la version initiale du projet de loi, notre Chambre a catégoriquement refusé cette nouvelle approche qui est, à nos yeux, illogique d'un point de vue économique

²² Les auteurs indiquent l'exemple suivant : « si l'indice du STATEC renseigne une augmentation des prix des logements de 12% et que l'inflation générale (IPCN) est de 2,5%, l'évolution des prix « réels » des logements est de 9,5%: ceci dépasse la limite de 9% d'augmentation des prix « réels », donc la prise en compte de l'évolution des prix réels sera limitée à 9% auxquels est ajouté le taux de l'inflation: le taux de réévaluation du capital investi serait dès lors de 11,5% pour l'année en question. »

²³ Ministère du Logement, Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 portant modification de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 9.

²⁴ Ministère du Logement, 9.

(rendement par rapport au capital qui n'a jamais été investi), **inacceptable d'un point de vue social et en nette contradiction avec la philosophie sous-jacente au modèle de plafonnement.**

Dans ce contexte, **nous nous demandons pourquoi les auteurs continuent à parler de capital investi** et argumenter suivant une logique de rentabilité en dépit du fait que le « capital investi, réévalué et décoté » n'a plus aucun lien avec le capital réellement investi et donc avec l'effort économique entrepris par le propriétaire-bailleur pour constituer respectivement améliorer et réparer le bien loué.

Si les auteurs tiennent à maintenir l'alignement du capital investi aux prix immobiliers en cas de donation/succession tout en proposant de réévaluer le capital investi désormais en fonction de l'évolution des prix immobiliers, soyons au moins honnête et transparent par rapport aux citoyens et cessons de parler de « capital investi » !

Au vu de l'incohérence économique de cette approche ainsi qu'en raison de ses effets néfastes sur l'évolution potentielle des loyers en période de hausse conséquente des prix immobiliers – une analyse détaillée de la problématique et une explication de toutes les incohérences qui risquent d'en résulter sont exposées dans notre premier avis²⁵ –, notre Chambre ne peut que réitérer son profond désaccord avec cette proposition.

*6.1.3. La réévaluation du capital investi visant
l'amélioration, la remise en état ou la rénovation du logement
et le système de la décote*

Les auteurs des amendements proposent également une réforme du système de la décote progressive du capital investi.

Sous le régime actuel, le capital investi dans un logement locatif n'est décoté pour vétusté qu'à partir de 15 ans de la construction du logement. Il est appliqué une décote de 2% tous les deux ans.

Les auteurs du projet proposent que le capital investi réévalué, à l'exception du prix du terrain sur lequel l'habitation est construite, soit déjà décoté après 2 ans d'existence du logement et à un rythme d'1% par année supplémentaire.

Concernant le capital investi postérieur à la construction respectivement l'acquisition par le propriétaire-bailleur, les auteurs proposent un petit changement.

Selon le régime actuel, seuls les investissements visant l'amélioration sont inclus dans le calcul du capital investi. Les investissements liés à des travaux d'entretien et de réparation ne font pas partie du capital investi, mais ils peuvent être utilisés pour compenser la décote.

Les auteurs proposent de supprimer ce traitement divergent en fonction de la nature des investissements et que tous les investissements visant l'amélioration, l'entretien et la réparation du logement soient pris en compte dans le calcul du capital investi selon le même principe à partir du moment de leur réalisation.

Si notre Chambre soutient la réforme du système de la décote ainsi que le traitement identique des différents types d'investissements, nous avons remarqué un détail qui nous semble problématique et potentiellement contreproductif.

En fait, selon le texte d'amendements ainsi qu'au vu de la calculatrice mise à disposition par le Ministère du Logement²⁶, **il appert que les auteurs proposent d'appliquer un taux de décote identique à tous les investissements sans prise en compte du moment de leur réalisation.**

À titre d'exemple, l'investissement dans un appartement construit en 1980 serait actuellement soumis à une décote de 40%. Or, selon la calculatrice, un investissement (amélioration, réparation ou entretien) serait, indépendamment du moment de la réalisation, immédiatement soumis au même taux de décote de 40%. **Aux yeux de notre Chambre, cette approche risque de constituer un élément contreproductif en réduisant l'incitation d'investir dans une amélioration respectivement une rénovation d'un objet locatif.**

²⁵ Chambre des salariés (CSL), Avis III/61/2020 relatif au 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, 17-20.

²⁶ <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/10/pk-bail-a-loyer/calculatrice-capital-investi-en-cours-de-reforme.xlsx>

Est-ce qu'il ne serait pas plus cohérent d'opter pour un coefficient de réévaluation moins dynamique et de le combiner, en tant que compensation, à un système de décote qui applique un taux de décote spécifique à chaque investissement en fonction du moment de la réalisation ?

De plus, nous tenons à souligner que tous les investissements qui ne sont pas financés par le propriétaire-bailleur – par exemple une amélioration financée à travers des subsides étatiques telles que les aides PRIME House – ne doivent pas être pris en compte lors de la détermination du capital investi.

6.2. Le plafond réformé

6.2.1. La baisse du taux maximal de rendement du capital investi

Le plafond du loyer annuel est actuellement fixé à 5% du capital investi, réévalué et décoté. Or, par rapport aux prix immobiliers actuels, ce taux qui date de 1955 est fort anachronique et produit des plafonds de loyer annuel exorbitant qui dépassent largement les loyers usuels du marché privé.

Pour tenir compte de la plus forte réévaluation du capital investi qui résulte du changement de coefficient de réévaluation, **les auteurs proposent une baisse du taux de rendement annuel.**

Ainsi, le plafond du loyer maximal annuel sera réduit de 5% à un taux de 3,5% du capital investi, réévalué et décoté, respectivement à 3% pour les logements à faible performance énergétique (Catégories F, G, H ou I).

Si la réduction du taux de rendement maximal peut sembler positive à première vue, force est de constater que son effet réel est, dans la grande majorité des cas, compensé, voire surcompensé par l'effet concomitant de la plus forte réévaluation du capital investi. En effet, le cumul des amendements engendre pour de nombreux logements (dont notamment les logements anciens qui n'ont pas changé de propriétaire à titre onéreux depuis une certaine durée) une hausse importante du loyer maximal.²⁷

Voici un exemple fictif repris du communiqué de presse du Ministère du Logement du 12 octobre 2022 :

L'exemple d'un appartement acheté en 2010 pour un prix d'achat (capital investi) de 375.000 € :

Selon la formule actuellement appliquée, le capital investi en 2010, décoté et réévalué, s'élève aujourd'hui à 423.000 €. Cela donne un plafond de loyer maximal de 1.765 € (5%). Avec la réforme proposée par le gouvernement, le capital investi, décoté et réévalué, s'élèverait, en raison de la modification du coefficient de réévaluation, même à 724.000 €. Avec un taux de rendement maximal de 3,5%, le nouveau loyer maximal serait donc fixé à 2.100 € (donc une hausse de 335 € par mois par rapport à la législation actuelle pour le même appartement). Ce loyer annuel maximal correspondrait à un taux de rendement de 6,72% par rapport au capital investi en 2010 respectivement à 6% par rapport au capital investi en 2010, réévalué et décoté, selon le régime en vigueur.

Dans ce contexte, nous tenons à souligner qu'un loyer de 2.100 € correspond presque à un SSM. Un couple dont les deux membres travaillent à temps plein et gagnent le SSM devraient donc presque déboursier la moitié de leur revenu pour payer le loyer (hors charges) d'un appartement moyen !

De plus, nous signalons que l'effet haussier de la réforme sur les plafonds de loyer augmente progressivement en fonction du temps qui s'est écoulé depuis la dernière transaction du bien. Par conséquent, grâce à la modification du coefficient de réévaluation, les propriétaires de logements anciens qui n'ont pas fait l'objet d'améliorations respectivement de rénovations depuis longtemps peuvent se réjouir d'une hausse importante du plafond légal de loyer !

Notons dans ce contexte que la CSL est tout à fait d'accord que la formule actuelle provoque dans certains cas des loyers tellement bas qu'ils ne reflètent plus du tout la valeur intrinsèque du logement respectif. Toutefois, nous sommes d'avis qu'en dépit de la baisse du taux de rendement maximal, le cumul des amendements proposés provoque des plafonds de loyer incohérents et trop élevés (chapitres suivants).

D'ailleurs, les auteurs indiquent : « *En se basant sur les statistiques issues des annonces immobilières et des actes notariés analysées par l'Observatoire de l'Habitat, il y a lieu de constater que le*

taux de rendement locatif brut des nouvelles constructions et des acquisitions récentes est davantage compris entre 2,5% et 3,5%, selon le type de logement et selon la localisation du bien, car le loyer pouvant être demandé est avant tout dépendant de la capacité financière du locataire. »²⁸

Avec un taux de rendement maximal de 3,5%, les auteurs ont donc opté pour la borne supérieure en ce qui concerne les loyers actuellement payés sur le marché privé. Force est donc de constater que ce taux ne représente guère de protection supplémentaire pour les locataires. Tout au contraire, ce taux permet aux propriétaires de continuer à demander le loyer maximal qu'un locataire est prêt à payer (locataires qui n'ont souvent pas le choix) et les loyers continueront donc à grimper en ligne avec l'effort financier maximal que les locataires sont prêts à mobiliser pour pouvoir se loger (nous répétons que le droit au logement constitue un droit fondamental) sur un marché fortement tendu.

Ce taux ne représente, en réalité, ni plafonnement ni protection et les taux d'effort liés au logement des locataires risquent donc de grimper davantage.

De plus, ce choix révèle déjà l'essence du point de vue du Ministère du Logement ; il appert de manière évidente que le Ministère n'a aucune intention d'intervenir de manière plus contraignante dans le marché locatif, voire de provoquer une baisse des loyers exorbitants qui sont actuellement pratiqués.

En outre, concernant les colocations, nous tenons à poser la question technique suivant : Comment sera évalué le capital investi, réévalué et décoté, et donc le loyer maximal pour un contrat de bail de colocation dans le cas où le bailleur habite également dans le logement mis en location via en contrat de bail de colocation ?

En effet, selon l'amendement 3, « *le montant de la somme des loyers perçus pour un logement de l'ensemble des colocataires conformément au Chapitre Ibis ne peut être supérieur au montant du loyer maximal déterminé conformément aux alinéas 1^{er} et 2* »²⁹ (la formule usuelle).

La CSL est d'avis que dans un tel cas, le capital investi, réévalué et décoté, devrait au moins être réduit de la quote-part dont profite le propriétaire-bailleur qui continue à résider dans le logement mis en colocation. Nous proposons de traiter cette possibilité de manière spécifique dans le cadre du projet de loi.

6.2.2. Les incohérences du nouveau mode de calcul

Afin de vérifier l'impact du nouveau plafond des loyers, notre Chambre a fait une analyse détaillée des simulations que les chercheurs de l'Observatoire de l'Habitat ont réalisé sur différents logements (appartements et maisons) et **qui sont indiquées dans le commentaire des amendements sous avis.**³⁰ **Au vu des résultats, notre Chambre a constaté des incohérences au niveau des plafonds qui sont considérables.**

Nous reprenons ci-dessous l'exemple d'un logement de type « appartement standard » de +/- 80m² de surface utile d'habitation avec 2 chambres à coucher et avec 5m² de balcon. Les calculs ont été réalisés sur base de données historiques concernant les prix d'acquisition pour les années 1976, 1986, 1996, 2006 et 2016 qui ont été réévalués selon les nouveaux coefficients de réévaluation et décotés selon les dispositions proposées dans le cadre des amendements sous avis. Notons que le logement (l'immeuble) est considéré comme faisant partie de la classe d'isolation thermique D (donc 3,5% de taux de rendement) et que les travaux de rénovation et de remise en état ont été simulés à raison de 0,7% aux prix courants en moyenne annuelle de ce capital investi réévalué. **Il s'agit donc de logements bien entretenus et classés dans une classe énergétique acceptable et ceci indépendamment de leur date d'acquisition.**

²⁸ Ministère du Logement, Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 portant modification de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 10.

²⁹ Ministère du Logement, 8.

³⁰ Ministère du Logement, 14-16.

Voici un échantillon des résultats des simulations de l'Observatoire de l'habitat :

<i>Année d'acquisition</i>	1976	1986	1996	2006	2016
<i>Evolution du capital investi pour 1 appartement situé dans le canton de Diekirch</i>					
Capital investi réévalué et décoté	489.352	526.337	552.947	541.105	541.724
Loyer mensuel maximal	1.427	1.535	1.613	1.578	1.580
<i>Evolution du capital investi pour 1 appartement situé dans le canton de Remich</i>					
Capital investi réévalué et décoté	518.381	589.780	605.756	587.156	569.214
Loyer mensuel maximal	1.512	1.720	1.767	1.713	1.660
<i>Evolution du capital investi pour 1 appartement situé dans le canton de Luxembourg-campagne</i>					
Capital investi réévalué et décoté	555.705	657.922	758.593	690.772	743.859
Loyer mensuel maximal	1.621	1.919	2.213	2.015	2.170
<i>Evolution du capital investi pour 1 appartement situé dans le canton d'Esch-sur-Alzette</i>					
Capital investi réévalué et décoté	319.737	340.709	391.536	506.566	517.467
Loyer mensuel maximal	933	994	1.142	1.477	1.509

Voici deux exemples qui illustrent les incohérences mentionnées :

- 1) Selon la nouvelle formule, un propriétaire d'un appartement de type standard acheté en 1996 dans le canton de Remich peut demander, en 2022, un loyer maximal de 1.767 €. Par contre, un propriétaire qui a acheté le même type d'appartement dans le canton de Remich en 2016 peut demander « seulement » 1.660 €. Notons que cet appartement de 2016 est, en moyenne, plus récent.
- 2) De l'autre côté, une situation totalement différente peut être observée dans le canton d'Esch-sur-Alzette. En fait, le propriétaire d'un appartement standard acheté en 1996 ne peut demander qu'un loyer maximal de 1.142 € contre 1.509 € pour le propriétaire ayant acheté en 2016. D'ailleurs, le propriétaire ayant acheté en 1976 peut demander un loyer maximal de 933 € (pour un appartement bien entretenu de 80m² au canton d'Esch-sur-Alzette, ce qui est largement inférieur aux loyers actuels) contre 1.509 € pour le propriétaire ayant acheté en 2016.

Concernant le rapport du loyer maximal 1996/2016, on aurait donc un rapport de **1,064 à Remich** (un rapport positif est fortement illogique vu qu'il s'agit, pour l'appartement acheté en 2016, en moyenne, d'un appartement plus récent) et un rapport de **0,756 à Esch-sur-Alzette**.

Les différences au niveau du rapport du loyer maximal 1976/2016 sont au moins aussi frappantes. On aurait un rapport de 0,91 à Remich (notons qu'il est maintenant < 1, contrairement au rapport 1996/2016), et un rapport de 0,62 à Esch-sur-Alzette.

Les exemples précités et les résultats correspondants sont fortement incohérents.

En dépit du fait qu'il s'agit, dans tous les cas, d'appartements bien entretenus, rénovés et d'une bonne performance énergétique, nous constatons des différences importantes et, en réalité, irréalistes et inapplicables au niveau du loyer maximal en fonction du moment de l'acquisition.

Il est évident que le propriétaire d'un appartement bien entretenu et acquis en 1976 ne demande, en réalité, pas un loyer qui est 40% en dessous du loyer qu'un propriétaire demande pour un appartement identique dont l'acquisition remonte à 2016. **Ces incohérences risquent de rendre le système de nouveau inopérant !**

D'ailleurs, notons que dans un tel cas, les incohérences pourraient provoquer un abus du « reset » du capital en cas de donation. En fait, on pourrait donner le logement au successeur en ligne directe et indiquer un prix plus élevé (valeur vénale) dans la déclaration afin de profiter d'un rendement locatif plus élevé.

De plus, il appert que les investissements continus dans la rénovation et l'amélioration du bien sont dans certains cas insuffisants (comme dans le cas de l'appartement situé au canton d'Esch-sur-Alzette) pour pouvoir demander un loyer qui est proche des loyers usuels demandés pour des logements similaires qui ont été acquis récemment.

Notons d'ailleurs que ces incohérences devraient gagner en ampleur au fur du temps en raison de l'impact considérable du coefficient de réévaluation.

À première vue, ces incohérences pourraient être liées au fait que les prix de vente des logements ont évolué à des rythmes tout à fait différents selon leur localisation. À titre d'exemple, l'immobilier au sud du pays a connu durant longtemps des taux de croissance inférieur au reste du pays, mais a connu en essor explosif sur les dernières années. Toutefois, vu que les capitaux investis en 1976, 1986, 1996, 2006 ou 2016 sont soumis au même coefficient de réévaluation – coefficient national qui ne prend pas en compte la localisation du bien – la réévaluation peut produire des incohérences considérables. **Un moyen pour atténuer ce phénomène serait donc de prévoir plusieurs coefficients de réévaluation locaux (cantonaux, communaux, etc.).**

La CSL est absolument consciente du fait qu'il est extrêmement difficile, voire impossible de produire une formule qui génère pour chaque logement locatif situé au Luxembourg un plafond du loyer qui reflète de manière parfaite les caractéristiques intrinsèques du bien tel que son âge, son état de rénovation ou sa performance énergétique. Toutefois, en analysant les résultats des différentes simulations, nous avons trouvé de nombreuses incohérences qui nous semblent trop importantes et qui risquent une fois de plus de rendre le plafonnement inopérant en réalité.

Dans ce contexte, nous tenons à reproduire une deuxième fois le descriptif de la problématique de la formule actuellement en vigueur que les auteurs avancent dans le commentaire des amendements :

« En d'autres mots, le plafond du loyer dépend ainsi du moment de la dernière transaction plutôt qu'à des caractéristiques intrinsèques du bien tel que son âge, son état de rénovation ou sa performance énergétique. »³¹

La nouvelle formule est sans doute plus cohérente que celle actuellement en vigueur (ce qui ne veut pas dire grand-chose). **Toutefois, au vu des exemples exposés ci-dessus qui sont intégralement repris du commentaire de l'amendement, il appert que le moment de la dernière transaction continue à représenter un élément incohérent qui joue un rôle primordial dans le calcul du niveau du plafond du loyer et qui pèse parfois plus que les caractéristiques intrinsèques du bien.**

6.2.3. Un « plafond » qui ne plafonne rien ?

L'objectif primaire de la réforme devrait constituer dans le plafonnement de l'évolution des loyers et la protection des locataires par rapport à une hausse continue et démesurée de leurs dépenses locatives.

Au vu de l'introduction au communiqué de presse du Ministère du Logement dans laquelle les auteurs stipulent que l'objectif de l'élément-clé des amendements – la révision intégrale du mécanisme du plafond des loyers – constitue dans la protection efficace des locataires contre les loyers d'usure³², **il est d'autant plus étonnant que les amendements sous avis n'introduisent guère de protection supplémentaire pour les locataires !**

En effet, en comparant les résultats des simulations avec les loyers observés pour ce même type de logement en début de l'année 2022, nous remarquons que les plafonds moyens simulés dépassent dans tous les cas les loyers annoncés moyens en 2021 (la seule exception est le canton d'Esch-sur-Alzette pour les années d'acquisition 1976-1996 ce qui résulte du problème de réévaluation traité ci-dessus) **et, dans la majorité des cas, même les loyers annoncés maximums !**

Nous soulignons qu'il s'agit de loyers annoncés qui dépassent en moyenne les loyers fixés finalement dans les contrats de bail !

³¹ Ministère du Logement, 10.17

³² « Un élément clef des amendements est la révision intégrale du mécanisme du plafond des loyers visant à protéger les locataires efficacement contre les loyers d'usure », Ministère du Logement, « Réforme du bail à loyer : Plus de protection pour le particulier par un meilleur encadrement du marché ! », 2.

	<i>Minima</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Maxima</i>
<i>Appartement situé dans le canton de Diekirch</i>			
Diekirch	1.156	1.306	1.456
<i>Appartement situé dans le canton de Remich</i>			
Remich	1.184	1.322	1.459
<i>Appartement situé dans le canton de Luxembourg-campagne</i>			
Hesper	1.419	1.556	1.692
Mamer	1.349	1.486	1.622
Sandweiler	1.356	1.493	1.629
<i>Appartement situé dans le canton d'Esch-sur-Alzette</i>			
Schifflange	1.600	1.817	2.033
Esch-Alzette	1.100	1.223	1.345
Mondercange	1.482	1.618	1.753

Nous constatons donc que le plafond proposé par les auteurs restera sans effet vu qu'il est généralement supérieur aux loyers demandés sur le marché privé (les chambres meublées étant une exception) et que les loyers continueront à grimper en fonction de l'effort financier que les locataires sont prêts à payer sur un marché fortement tendu. Ce constat vaut également après application d'un taux de rendement annuel de seulement 3% (performance énergétique inférieure).

Les auteurs proposent donc un plafond qui ne plafonne (presque) rien. De plus, vu que les prix immobiliers augmentent en moyenne à un rythme nettement plus dynamique que les loyers, ce dysfonctionnement du système proposé deviendra au fur du temps encore plus frappant.

Au vu de la surcharge financière liée au logement dont de nombreux locataires souffrent déjà aujourd'hui, notre Chambre ne peut que rejeter cette approche !

6.3. L'intégration fortement problématique de certains frais accessoires dans le calcul du capital investi

La Chambre des salariés tient à demander des précisions concernant les frais accessoires qui peuvent être pris en compte lors du calcul du capital investi. En effet, il appert, au vu de la calculatrice mise à disposition par le Ministère du Logement³³, que les frais financiers occasionnés par le prêt contracté auprès d'un institut financier en vue d'acquérir/de faire construire un logement locatif (y compris les intérêts !) peuvent également être intégrés dans le calcul du capital investi. Toutefois, une liste détaillée des frais accessoires éligibles fait actuellement défaut.

Notre Chambre est consciente du fait qu'il ne s'agit pas d'une nouveauté, vu que les intérêts peuvent également déjà être pris en compte dans le cadre du régime actuel (au moins selon les brochures publiées par le Ministère du Logement³⁴). Toutefois, **au vu du revirement important que les auteurs proposent en ce qui concerne le coefficient de réévaluation, nous sommes d'avis que la prise en compte des intérêts devienne de plus en plus problématique.**

D'abord, nous nous posons des questions concernant la réévaluation de ces intérêts. En fait, vu que le paiement des intérêts se fait de manière progressive sur toute la durée du prêt, chaque tranche d'intérêts payée devrait être réévaluée de manière séparée en fonction du coefficient qui correspond au moment du paiement de cette tranche spécifique. Toutefois, au vu de la calculatrice du Ministère du Logement, il appert que tous les intérêts payés sur toute la période du prêt soient soumis au même coefficient, à savoir le coefficient qui correspond au moment de l'acquisition/de la construction du logement locatif. **Or, ceci est fortement illogique, vu que les intérêts seraient dans ce cas**

33 <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/10/pk-bail-a-loyer/calculatrice-capital-investi-en-cours-de-reforme.xlsx>

34 <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/publications/bail/Brochure-capital-investi-Calcul-du-plafond-legal-du-loyer.pdf>

« sur-réévalués », ce qui provoquerait, d'un point de vue économique, une hausse incohérente du loyer et une augmentation infondée du rendement pour le propriétaire.

Ensuite, nous sommes d'avis que cette approche serait en contradiction avec la vision des auteurs. En fait, le montant d'intérêts payés dans le cadre de l'acquisition d'un logement locatif ne dépend, en première ligne, ni de la valeur d'acquisition du bien ni des qualités intrinsèques du logement. Tout au contraire, il dépend notamment (1) du ratio capital propre/prêt hypothécaire que le propriétaire a choisi pour acquérir le logement, (2) du taux d'intérêt fixé dans le contrat de prêt et (3) de la durée du prêt. **Etant donné que l'objectif de la réforme constitue, au moins selon les commentaires des auteurs, dans le rapprochement du capital investi à la valeur marchande et dans l'incitation des propriétaires à investir de manière continue dans l'entretien, voire l'amélioration de la qualité du logement, nous constatons que la prise en compte des intérêts semble douteuse et en contradiction avec les objectifs précités.**

Nous tenons également à souligner que cet aspect rend le raisonnement à la base du **nouvel taux de rendement annuel (3,5% respectivement 3%) totalement incohérent**. En fait, les auteurs argumentent que le taux a été choisi en fonction des loyers demandés actuellement sur le marché immobilier qui correspondraient typiquement à un taux de rendement de 2,5 à 3,5%. Or, **la somme d'intérêts payés sur toute la période d'un prêt** ne doit pas être sous-estimée (au vu des prix immobiliers et des taux d'intérêt actuels, les intérêts payés sur toute la durée d'un prêt peuvent facilement dépasser plusieurs centaines de milliers d'euros) et **risque de faire gonfler le capital investi largement au-delà de la seule valeur marchande réévaluée, ce qui provoquerait une hausse mécanique du taux de rendement par rapport à la valeur marchande du bien au-delà de 3,5%. Notons d'ailleurs que les frais financiers ne sont pas pris en compte dans le cadre des simulations présentées dans le commentaire des amendements respectivement dans l'exemple repris du communiqué du Ministère du Logement. Par conséquent, nous risquons que toutes les simulations soient fautives et sous-estiment la hauteur des plafonds qui résulteraient de la réforme proposée !**

Dans ce contexte, nous tenons à signaler que les propriétaires-bailleurs profitent déjà de la déductibilité intégrale des intérêts payés en relation à des investissements locatifs.

Dernièrement, nous tenons à souligner que la réévaluation des intérêts en fonction du nouveau coefficient – l'indice des prix immobiliers – est indéniablement illogique !

6.4. Les tiers annuels

L'article 35 de la loi de 2006 prévoit l'application de la règle des « tiers annuels » pour les contrats de bail à usage d'habitation. Ainsi, si lors d'une adaptation (qui n'est légalement possible que tous les 2 ans), le loyer est augmenté de plus de 10%, le montant du loyer à payer par le locataire ne pourra être augmenté par le bailleur que d'1/3 de la hausse par an. Par conséquent, le locataire dispose d'un délai de 2 ans avant de devoir supporter l'intégralité de la hausse du loyer.

Toutefois, selon la loi de 2006, cette règle ne s'applique qu'aux contrats de bail conclus avant l'entrée en vigueur de ladite loi (1 novembre 2006).

Concernant les contrats conclus après le 1 novembre 2006, la règle des « tiers annuels » ne s'applique pas d'office. Tout au contraire, Dans le cas d'une augmentation dépassant 10%, le locataire d'un logement loué ne peut profiter des « tiers annuels » que sous condition qu'il ait saisi la commission de loyers respectivement le juge de paix territorialement compétent d'une requête en fixation du loyer.

Dans le cadre des amendements sous avis, les auteurs proposent de préciser que tous les locataires – indépendamment du moment de conclusion du bail – puissent bénéficier des « tiers annuels », sans devoir recouvrer préalablement à la commission de loyers respectivement au juge de paix.

Si notre Chambre soutient cette modification, nous nous demandons s'il ne faudrait pas profiter de l'occasion pour introduire un échelonnement plus conséquent des augmentations excessives de loyer. Si la règle des « tiers annuels » oblige le propriétaire-bailleur à échelonner une hausse importante du loyer sur trois ans et permet donc de légèrement amortir le choc financier pour le locataire, force est de constater que la règle ne pose aucune autre limite au rythme auquel un loyer peut progresser. En fait, un propriétaire peut légalement annoncer une hausse du loyer de 100% échelonnée sur 3 ans (sous condition, au moins en théorie, qu'il continue à respecter le plafond légal) et créer ainsi une barrière financière insurmontable pour le locataire qui serait ainsi indirectement forcé de quitter le logement.

Une telle hausse peut paraître irréaliste à première vue. Toutefois, au vu de l'augmentation conséquente du capital investi qui peut résulter dans certains cas d'une transaction (par exemple dans le cas précité de l'appartement au canton d'Esch-sur-Alzette), de telles hausses sont tout à fait possibles.

Au vu du dysfonctionnement indubitable du système de plafonnement, notre Chambre est d'avis qu'il faudrait aller au-delà de la règle des « tiers annuels » et imposer un rythme maximal auquel un loyer d'un contrat existant peut évoluer sur une période définie.

6.5. Il faut définir une priorité ! Protection pour les locataires ou rendement pour les investisseurs ?

Selon les auteurs, « *la nouvelle méthode de détermination du plafond des loyers permet de lutter contre les excès de loyers, tout en honorant le capital investi par les bailleurs et surtout les efforts fournis par les bailleurs qui remettent en état les logements mis en location.* »³⁵

Concernant la lutte contre les excès de loyers, nous avons démontré sur base des exemples précités et intégralement repris du commentaire des amendements sous avis que **le plafond proposé** par les auteurs dépasse dans la grande majorité des cas les loyers usuels du marché privé et **risque donc d'être sans effet.**

Concernant le rendement par rapport au capital investi, nous tenons une fois de plus à souligner que **la nouvelle définition du « capital investi, réévalué et décoté » ne correspond plus du tout à la notion initiale du « capital investi » qui était censée refléter l'effort économique entrepris par le propriétaire-bailleur.**

Tout au contraire, en raison du changement de coefficient de réévaluation, **le capital investi est de facto aligné à la valeur marchande du bien** dont la majorité consiste d'une plus-value latente non réalisée. Ainsi, **l'évolution des prix immobiliers devient de plus en plus le facteur décisif dans la fixation du loyer annuel maximal** avec toutes les conséquences néfastes pour les locataires ! Le maintien du « reset » du capital investi en cas d'aliénation à titre gratuit soutient cette transition vers le principe de la valeur marchande.

Par conséquent, le loyer maximal légal est effectivement réduit pour les constructions récentes (sans effet réel vu que les loyers maximums n'étaient de toute façon pas atteints sur le marché privé), mais, pour les logement acquis il y a un certain nombre d'années, la nouvelle législation provoque une hausse importante du loyer maximal légal.

Notre Chambre ne s'oppose pas du tout à l'idée de garantir à un propriétaire un certain taux de rendement approprié par rapport à son capital réellement investi (taux de rendement qui devrait prendre en compte à la fois les recettes locatives et la plus-value latente) sous condition que les loyers évoluent dans ce cadre à un rythme raisonnable.

Toutefois, dans le système proposé par les auteurs, le propriétaire pourrait réaliser un taux de rendement exorbitant par rapport au capital réellement investi et ceci principalement en raison de la modification du coefficient de réévaluation.

Concernant la prise en compte des investissements des propriétaires dans la rénovation et la remise en état des logements, nous avons démontré à l'image des exemples précités qu'elle est, dans certains cas, insuffisante pour garantir une évolution du capital investi qui est proche de celle d'un logement similaire ayant récemment change de propriétaire.

Quel est l'objectif prioritaire des auteurs ?

1) Garantir un rendement approprié par rapport au capital investi et par rapport à l'effort économique du propriétaire-bailleur ?

Si oui, l'introduction de la réévaluation du capital investi en fonction de l'évolution des prix immobiliers est absolument illogique !

2) Garantir un rendement approprié par rapport à la valeur marchande du bien ?

Cette approche est inacceptable vu qu'elle provoquerait une hausse potentielle des loyers en ligne avec la hausse des prix immobiliers et donc à un rythme dépassant largement la croissance du pouvoir d'achat des ménages.

³⁵ Ministère du Logement, Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 portant modification de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 2.

Dans ce contexte, nous soulignons également qu'il n'y a ni loi économique ni impératif divin qui dicte que les recettes locatives doivent garantir un certain taux de rendement par rapport à la valeur marchande d'un bien locatif respectivement couvrir intégralement le prêt hypothécaire d'un investisseur.

3) Garantir des investissements continus dans le parc locatif ?

Alors il faudrait prévoir un système de réévaluation qui permet à tous les propriétaires-bailleurs de logements anciens à augmenter leur capital investi à travers des travaux d'amélioration et de rénovation de manière suffisante pour pouvoir demander un loyer proche à celui des logements qui ont récemment changé de propriétaire.

4) Protéger les locataires et le droit fondamental au logement ?

La protection des locataires devrait constituer la priorité absolue du gouvernement. Toutefois, le système proposé ne prend nullement en compte le pouvoir d'achat des locataires. Tout au contraire, le seul facteur qui aurait finalement un effet sur l'évolution du plafond des loyers serait le coefficient de réévaluation qui évolue en ligne avec les prix immobiliers.

De plus, les simulations montrent que le plafond restera de facto inopérant. Sur un marché locatif fortement tendu, il est évident que les loyers continuent à grimper au-delà de la capacité financière des ménages et que les auteurs risquent donc l'éclatement d'une profonde crise sociale.

Pour la Chambre des salariés, la protection des locataires et le réajustement des loyers au pouvoir d'achat des locataires devrait constituer l'objectif primaire de la réforme de la loi du bail à usage d'habitation. La nouvelle formule de calcul proposée par les auteurs est sans doute plus cohérente que le régime actuel qui est dépassé depuis des décennies. Toutefois, notre Chambre ne peut que rejeter une réforme qui accorde plus d'importance au rendement des investisseurs qu'à la protection des locataires vulnérables et au droit fondamental au logement !

7. Conclusion

En remplaçant le coefficient de réévaluation monétaire de l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu par un coefficient fixé et déterminé en fonction de l'évolution de l'indice des prix de vente en valeur nominale des logements, les auteurs des amendements sous avis proposent un changement de paradigme qui est non seulement en nette contradiction avec l'idée à la base de la notion du « capital investi », mais qui risque également de soutenir une évolution inacceptable des loyers.

En effet, tandis que la notion de « capital investi » est maintenue et continue à constituer le facteur clé dans la détermination du plafond des loyers, le changement du coefficient de réévaluation provoque une redéfinition à l'absurde du terme et les auteurs dénaturent l'essence même du plafond du loyer ; le « capital investi » reflète désormais surtout la valeur marchande du logement et n'est dans aucun rapport avec l'investissement en capital et donc l'effort économique entrepris par le propriétaire-bailleur. Les plafonds de loyer seront découplés du capital investi et couplés à l'évolution (flamboyante) des prix immobiliers. Nous tenons à rappeler que les auteurs du projet de loi initial ont souligné à plusieurs reprises que « *la notion du capital investi renvoie à l'effort économique que le propriétaire-bailleur a entrepris pour constituer le bien loué* »³⁶, que « *c'est l'effort de l'investissement qui est rémunéré par un revenu annuel* »³⁷ et qu'il « *s'avère en effet incohérent et même inéquitable de se référer à une valeur marchande* ». ³⁸

À part des incohérences économiques inhérentes à ce changement de paradigme, la modification du coefficient de réévaluation est également irresponsable et inacceptable d'un point de vue social – (1) les prix immobiliers évoluent de manière nettement plus dynamique que les salaires des locataires et la réforme risque donc de permettre aux loyers de continuer à évoluer à un rythme amplement plus

36 Ministère du Logement, 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, 19.

37 Ministère du Logement, 19.

38 Ministère du Logement, 19.

dynamique que le pouvoir d'achat des locataires et (2) toute envolée ponctuelle des prix immobiliers risque de provoquer une envolée concomitante et abrupte des plafonds de loyer.

Etant donné que la modification du coefficient permettrait aux loyers d'évoluer à un rythme nettement plus dynamique que le pouvoir d'achat des locataires – locataires qui doivent déjà aujourd'hui céder une partie inacceptable de leur revenu disponible pour se loger –, la Chambre rejette de manière catégorique cet ajustement systématique des capitaux investis à l'évolution des prix immobiliers !

Si les auteurs tiennent à tout prix à garantir aux multipropriétaires un rendement en ligne avec l'évolution des prix du marché, soyons au moins honnête et transparent par rapport aux locataires et cessons de parler du « capital investi » ! Dans notre avis initial, nous avons souligné que la formule actuelle est largement dépassée par la réalité et difficile à sauver. Toutefois, au lieu de proposer une réforme en profondeur du mécanisme permettant de remettre le niveau des loyers en ligne avec le pouvoir d'achat des locataires, les auteurs proposent une redéfinition à l'absurde du « capital investi » dont l'objectif primaire est sans aucun doute de garantir la rentabilité de l'investissement locatif. Dans ce contexte, nous tenons à souligner que la limite de réévaluation annuelle proposée par les auteurs afin d'éviter que les excès de l'évolution du prix de l'immobilier soient récompensés par des excès de loyers – 9% + l'IPCN – est astronomique, grotesque et inacceptable !

Notre Chambre regrette fortement que les auteurs aient également choisi de maintenir l'alignement du capital investi à la valeur marchande du bien en cas de transaction à titre gratuit. Notre Chambre a souligné dans son avis initial en long et en large l'incohérence économique et les effets sociaux inacceptables d'une telle mesure. Ce cadeau aux héritiers n'ayant fait aucun effort économique personnel, au détriment des locataires, est inacceptable et notre Chambre revendique que les auteurs retirent cette proposition.

Si la baisse du taux maximal de rendement du capital investi peut paraître positive à première vue, force est de constater que l'effet réel est contrebalancé et, dans de nombreux cas, surcompensé par la majoration du coefficient de réévaluation du capital investi. En fait, le Ministère du Logement a même souligné dans son communiqué de presse que la réforme provoque pour les logements dont la dernière transaction remonte à un certain temps une hausse conséquente du plafond de loyer et qu'il est ainsi garanti que l'investissement locatif demeure rentable.

L'analyse des simulations présentées dans le cadre du commentaire des amendements révèle plusieurs aspects qui sont problématiques :

- Les résultats sont parfois fort incohérents ; les plafonds de loyer peuvent différer de manière importante pour des logements locatifs identiques en fonction du moment de l'acquisition. Toute source d'incohérences risque de rendre le mécanisme inopérant ! Si notre Chambre est absolument consciente du fait qu'il est extrêmement difficile, voire impossible de produire une formule qui génère pour chaque logement locatif situé au Luxembourg un plafond du loyer qui reflète de manière parfaite les caractéristiques intrinsèques du bien tel que son âge, son état de rénovation ou sa performance énergétique, nous sommes convaincus que les incohérences sont d'une envergure trop importante et risquent de rendre le plafonnement inopérant. Comment expliquer à un propriétaire-bailleur qu'il ne peut demander que la moitié du loyer qu'un autre propriétaire, successeur d'un appartement identique dans la même résidence et avec la même performance énergétique, peut demander sans que ce dernier ait fait aucun effort économique ?
- Les plafonds légaux qui sortent des simulations dépassent généralement les loyers moyens (et souvent même les loyers maximums) demandés sur le marché privé. En effet, dans de nombreux cas, la modification du mécanisme du plafond des loyers n'apporte aucune protection supplémentaire aux locataires. Par conséquent, les loyers risquent de continuer à grimper en fonction de l'effort financier maximal que les locataires sont prêts à consacrer au paiement de leur loyer sur un marché fortement tendu. Il appert donc que les auteurs proposent un plafond qui ne plafonne, dans la majorité des cas, rien du tout.

De plus, nous constatons que l'intégration de certains frais accessoires (notamment les intérêts occasionnés par le prêt hypothécaire) dans le calcul du capital investi risque de faire gonfler le capital investi largement au-delà de la seule valeur marchande réévaluée, ce qui provoquerait une hausse mécanique du taux de rendement par rapport à la valeur marchande au-delà de 3,5%. De plus, il appert que ce facteur n'est pas pris en compte ni dans les simulations présentées dans le commentaire des amendements ni dans l'exemple repris du communiqué du Ministère du Logement, et que toutes les

simulations risquent donc d'être fautives et sous-estiment la hauteur des plafonds qui résulteraient de la réforme proposée !

Au vu des détails de la réforme proposée, du commentaire des amendements et du communiqué de presse du Ministère du Logement, l'essence du point de vue du Ministère du Logement appert de manière évidente : Le Ministère du Logement n'a aucune intention d'intervenir de manière plus contraignante dans le marché locatif (à part des chambres meublées ce qui est à saluer), voire de provoquer une baisse des loyers qui ont déjà aujourd'hui atteint un niveau inacceptable.

Au lieu d'agir contre le niveau excessif des loyers, les auteurs proposent une réforme qui remplacerait l'ancien plafond qui n'existait que sur le papier avec un nouveau plafond qui, à son tour, n'existerait également que sur le papier. À part de ça, ils se contentent de la hausse des subventions étatiques telle que la subvention de loyer qui est censée aider les ménages vulnérables à se loger (et qui sont évidemment à saluer), et ils continuent ainsi à mener une lutte coûteuse contre les symptômes d'un marché immobilier dérégulé et dysfonctionnel au lieu de s'attaquer à la racine du problème en introduisant un plafonnement contraignant des loyers.

Dans ce contexte, nous tenons à attirer l'attention sur le modèle proposé dans le cadre de notre avis initial.³⁹ Le modèle se base sur les principes directeurs de la Chambre des salariés en matière de plafonnement des loyers. Le modèle doit :

- (1) mieux refléter la valeur marchande du logement (ce qui n'est pas le cas actuellement, étant donné les énormes différences de loyers légalement applicables entre les logements anciens et les logements nouveaux ou les propriétés qui ont récemment changé de mains à titre onéreux, alors que les différences de valeur marchande sont beaucoup plus faibles) ;
- (2) mettre l'évolution des loyers en ligne avec la progression du pouvoir d'achat des ménages tout en plafonnant les loyers à un niveau socialement et démocratiquement acceptable ;
- (3) encourager le propriétaire-bailleur à investir continuellement dans des rénovations qui apportent une réelle valeur ajoutée au locataire en termes de qualité, de performance énergétique ou de confort.

Si nous sommes d'accord avec les auteurs du projet d'amendements que la notion actuelle du « capital investi » est dysfonctionnelle et rend le régime de facto inopérant, nous proposons une solution qui est tout à fait différente de l'approche choisie dans le cadre des amendements.

Au lieu de réévaluer le capital investi en fonction de l'évolution des prix immobiliers et de créer ainsi un plafond qui suit l'envolée des prix immobiliers, nous proposons de prendre comme base de référence la valeur marchande actuelle et d'éliminer une partie de la croissance récente des prix immobiliers qui est due aux taux d'intérêt hypothécaires historiquement bas. À cette fin, la valeur vénale est ajustée en fonction d'un facteur qui tient compte de la différence entre l'évolution récente des prix de l'immobilier résidentiel et de l'évolution du coût de la vie depuis une date X, cette dernière étant mesurée par l'indice des prix à la consommation. Notons que nous proposons des coefficients d'ajustement régionaux afin d'éviter le problème constaté dans les exemples repris du commentaire des amendements (exposé ci-dessus). Ainsi, à l'aide de ce facteur d'ajustement, nous neutralisons une partie de la surchauffe récente.

Par la suite, cette valeur marchande ajustée est réévaluée annuellement en fonction de l'évolution du coût de la vie (On pourrait aussi opter pour un autre coefficient – la croissance du salaire médian ou un facteur qui prend en compte l'effet de ciseaux entre l'évolution des salaires et celle des valeurs immobilières de marché).

En plus, nous proposons de considérer la vétusté du logement à travers un système de décote et nous évaluons également la possibilité d'ajuster les loyers en fonction de l'évolution des taux d'intérêt à l'image du système du « Referrenzzins » suisse afin de tenir compte de l'impact des taux d'intérêt sur le coût de financement d'un investissement locatif.

Notons que la date X, le système de la décote et la pondération du « Referrenzzins » seront à déterminer à l'aide de simulations concrètes.

³⁹ Ministère du Logement, Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 portant modification de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 24-37.

Dans le cadre de cette réforme, il est également incontournable de viser une professionnalisation et fonctionnarisation des commissions de loyers afin de garantir le contrôle conséquent, l'application et le respect du plafond.

À part de la réforme du mécanisme de plafonnement, certains amendements sont à saluer même s'ils sont généralement peu ambitieux : La généralisation de la règle des « tiers annuels » et l'augmentation du niveau de transparence entre propriétaire-bailleur et locataire (qui demeure, à nos yeux, insuffisante pour permettre au locataire de vérifier facilement la légalité du loyer demandé).

Toutefois, pour la Chambre des salariés, la protection des locataires et le réajustement des loyers par rapport au pouvoir d'achat des locataires devrait constituer l'objectif primaire de la réforme de la loi du bail à usage d'habitation. Logiquement, nous regrettons fortement que les auteurs des amendements continuent à accorder plus d'importance au rendement des investisseurs qu'à la protection des locataires vulnérables et au droit fondamental au logement ! Etant donné que la clé de voûte d'une meilleure protection des locataires – l'introduction d'un plafonnement contraignant et efficace des loyers – continue à faire défaut, la Chambre des salariés rejette le projet d'amendements sous avis !

Luxembourg, le 15 novembre 2022

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

