

N° 7642¹⁰

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
FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS**

(12.12.2022)

Par dépêche du 7 octobre 2022, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Lesdits amendements visent à adapter le projet de loi initial n° 7642 ayant pour objectif d'apporter certaines modifications à la législation sur le bail à usage d'habitation pour renforcer la protection des locataires et favoriser l'accès aux logements locatifs sur le marché immobilier national. Ils tiennent compte de l'avis n° 60.326 rendu par le Conseil d'État le 11 mai 2021 et des travaux réalisés par le gouvernement en vue de réformer le plafond du loyer légal prévu par l'article 3 de la loi sur le bail à usage d'habitation actuellement en vigueur.

Les adaptations projetées concernent principalement les nouvelles dispositions sur la colocation, les dispositions légales actuelles relatives au plafond du loyer, la transparence du marché locatif ainsi que la responsabilisation des propriétaires. Des modifications d'ordre légistique ou formel sont également prévues.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les amendements tiennent pour partie compte de son avis n° A-3391 du 12 octobre 2020 sur le projet de loi initial, ce qu'elle apprécie.

Ces amendements appellent par ailleurs les observations suivantes.

*

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles du texte coordonné du projet de loi amendé.)

Ad article 2

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve le caractère impératif des dispositions sur la colocation, dans la mesure où ces dernières sont destinées à la protection des intérêts des différents intervenants d'une colocation. Elle marque aussi son accord avec la possibilité d'avoir recours à un contrat de bail de colocation au cas où le bailleur habiterait lui-même dans le logement concerné.

La Chambre regrette cependant que les auteurs du texte n'aient pas suivi la recommandation qu'elle avait formulée dans son avis précité du 12 octobre 2020 d'insérer aussi la colocation à baux multiples dans le texte en tant qu'option au choix des colocataires et du bailleur.

En effet, le texte amendé régit toujours uniquement la colocation à bail unique. Aux termes du commentaire de l'amendement 2, la location de plusieurs chambres d'un même immeuble sera considérée comme une simple location à baux multiples, à savoir une location de « deux ou plusieurs chambres louées individuellement à des locataires indépendants les uns des autres (et donc un bail où il n'existe aucune solidarité comme dans le régime de la colocation) ».

La Chambre réitère à ce sujet son propos selon lequel l'objectif principal du projet de loi est de protéger les (co-)locataires en tant que parties faibles au contrat de bail et qu'il est par conséquent essentiel de disposer d'un cadre légal fixant des règles spécifiques applicables à toute colocation, qu'elle soit à bail unique ou à baux multiples.

Il semble important de mettre une nouvelle fois en exergue les désavantages que présente la colocation à bail unique par rapport à la colocation à baux multiples:

- les colocataires sont solidairement tenus envers le bailleur de toutes les obligations découlant du bail. Ainsi, le bailleur est notamment en droit de réclamer le paiement intégral du loyer et des charges à chacun des colocataires, qui peuvent alors demander le remboursement aux autres colocataires défaillants. Ceci risque d'être une source importante de litiges, par exemple si la clause de solidarité figurant dans le contrat de bail n'est pas rédigée de façon précise ou encore si la répartition du loyer n'est pas égale entre les colocataires (ce qui peut être le cas du loyer partagé en fonction de la superficie des parties privatives de chaque colocataire);
- la période de location est la même pour tous les colocataires, ce qui peut ne pas être favorable pour un groupe de personnes dont chacune souhaite occuper les lieux pour une durée différente;
- lorsqu'un colocataire souhaite quitter les lieux avant le terme du bail, il doit notifier sa volonté non seulement au bailleur, mais également à tous les autres colocataires;
- si un colocataire quitte les lieux avant terme et/ou si un nouveau colocataire rejoint la colocation, il faudra à chaque fois modifier (par avenant) le contrat de bail et le pacte de colocation;
- le colocataire sortant reste tenu solidairement des obligations envers le bailleur et les autres colocataires pendant trois mois après son départ dans le cas où il ne trouverait pas de nouveau colocataire pour le remplacer ou il n'aurait pas effectué des recherches suffisantes pour trouver un tel;
- les obligations pécuniaires découlant du contrat de bail et pour lesquelles le pacte de colocation ne prévoit pas la répartition entre les colocataires sont réparties à parts égales entre ceux-ci (cf. article 2ter, paragraphe (4), introduit par l'article 2 du projet de loi amendé).

S'y ajoute que les règles et procédures projetées qui seront applicables à la colocation à bail unique sont compliquées et difficilement compréhensibles pour les personnes qui ne sont pas des spécialistes en matière de bail à loyer.

Concernant l'article 2bis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte amendé comporte toujours la disposition suivante (alinéa 1^{er}, dernière phrase), qui prête à confusion:

« Le logement pris en location comprend au minimum une pièce d'habitation ou un local sanitaire qui soit commun à tous les colocataires. »

Elle fait remarquer que chaque logement destiné à la colocation devrait comprendre au moins une pièce d'habitation commune et, à défaut de locaux sanitaires séparés pour chaque colocataire, au moins un local sanitaire commun.

Pour ce qui est du pacte de colocation, il n'est pas clair si le bailleur doit y donner son accord ou non. L'article 2bis précise en effet que les colocataires optent pour l'application des règles de la colocation « avec l'accord exprès du bailleur » en signant un pacte de colocation. Or, il n'est pas clair si le bailleur doit valider, voire signer le pacte ou non.

Quant au nouvel article 2quinquies, paragraphe (4), qui dispose que, « lorsqu'au moins la moitié des colocataires signataires du bail ont donné leur congé dans un intervalle de trois mois, le bailleur peut mettre fin au contrat de bail de colocation dans un délai d'un mois à partir de la notification du dernier congé d'un colocataire concerné, et ce moyennant un délai de résiliation de trois mois, par lettre recommandée avec avis de réception, adressée à chaque colocataire », la Chambre insiste sur le fait que cette disposition ne protège nullement les colocataires, soit les parties faibles au contrat de bail.

À cet égard, la Chambre renvoie aux développements plus amplement détaillés dans son dernier avis et plus particulièrement à sa proposition de prévoir au moins un délai de résiliation plus long, tout en laissant aux parties au contrat le choix de convenir librement d'un délai de résiliation plus court ou encore plus long.

Par ailleurs, la Chambre se demande quelle est la procédure à respecter dans le cas où le bailleur souhaiterait mettre fin au contrat de bail de colocation avant le terme du bail (lettre recommandée à adresser éventuellement à tous les colocataires, etc.), le projet amendé étant muet à ce sujet. Dans un souci de sécurité juridique, il faudra prévoir une procédure y relative.

En outre, la Chambre constate que le texte sous avis ne prévoit toujours pas, en son nouvel article 2ter (ancien article 2sexies), que le pacte de colocation doit comporter des précisions au sujet de la ventilation des dégâts locatifs occasionnés par un ou plusieurs colocataires distinguables et l'imputation de ces dégâts sur la garantie locative (précisions qui devraient figurer dans le pacte de colocation d'après le commentaire des articles joint au projet de loi initial).

Ad article 3

Les auteurs du texte soumis à la Chambre sont d'avis que l'actuel plafond du loyer annuel pouvant être légalement demandé par un bailleur, fixé à 5% du capital investi réévalué et décoté, reste en réalité largement inférieur à ce seuil.

Il ressort du commentaire de l'amendement 3 que ledit plafond « *n'est guère opérationnel pour plusieurs raisons, dont le manque de transparence dans l'établissement du capital investi ou le manque de connaissance du plafond légal* », et que « *le plafond de 5% est jugé trop élevé par rapport aux prix actuels du marché pour avoir un impact de plafonnement des loyers demandés pour des logements nouvellement acquis* ».

Dans le but de garantir une protection plus efficace des locataires face à l'envolée des prix et dans le souci de pallier les imprécisions des dispositions légales actuelles, les amendements sous examen introduisent les mesures suivantes:

- le plafond du loyer annuel maximal actuellement limité à 5% du capital investi est réduit à 3,5% (ou à 3% pour les logements ne disposant que d'un certificat de performance énergétique des catégories F, G, H ou I);
- le capital investi est fixé lors de la création du logement et refixé lors de chaque cession;
- la détermination du capital investi intervient soit sur la base de pièces justificatives, soit sur la base d'une expertise à réaliser par un expert assermenté en bâtiment, cette tâche incombant au seul propriétaire du logement et les frais d'expertise étant à sa charge. Le recours à un expert a lieu dans le cas où le capital investi ne peut être déterminé sur la base de pièces justificatives ainsi qu'en cas d'acquisition à titre gratuit, si la déclaration de succession ne contient aucune valeur;
- le capital investi sera réévalué en fonction de l'évolution de l'indice des prix de vente des logements existants observée par le STATEC et l'Observatoire de l'habitat, cette réévaluation étant plafonnée à 9% des prix réels par an, auxquels se rajoute le taux annuel de l'inflation;
- le capital investi par le bailleur pour l'amélioration, la remise en état ou la rénovation du logement sera pris en compte à partir du moment de la réalisation de l'investissement;
- concernant le capital investi engagé dans le terrain sur lequel l'habitation se situe, le montant de la fixation forfaitaire du coût du terrain est augmenté de 20% à 25% du capital investi;
- le capital investi sera décoté annuellement de 1% pour vétusté après deux ans d'existence du logement;
- l'adaptation du loyer ne peut intervenir que tous les deux ans. En cas de hausse du loyer de plus de 10%, celle-ci s'appliquera par tiers annuels, le nouveau loyer ne pouvant pas dépasser le plafond légal du loyer;
- en ce qui concerne les logements dont la construction ou l'acquisition remonte à un certain temps, le calcul du capital investi interviendra selon un nouveau modèle de calcul en prenant comme point de départ le moment de la construction ou de l'achat du bien en question;
- le bailleur sera obligé de déterminer le capital investi, réévalué et décoté, et de l'indiquer dans le contrat de bail, à défaut de quoi une sanction sera applicable, à savoir la limitation du loyer à 8 euros par mètre carré de surface;
- la règle du plafonnement légal s'applique également en cas de colocation et en cas de location individuelle de chambres;
- les dispositions actuelles relatives aux logements de luxe, permettant de contourner les règles relatives au plafond du loyer, seront abolies.

En analysant les modifications projetées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics note, d'une part, que le nouveau plafond instauré devrait de façon générale permettre d'éviter les excès de loyer dans la plupart des cas et, d'autre part, que le seuil du loyer maximal devrait désormais être respecté, et ce en considération du renforcement des moyens de vérification, notamment par le locataire,

la commission des loyers et le juge de paix, un contrôle intervenant aussi bien au moment de la signature du contrat de bail qu'en cours de bail, à l'occasion de chaque augmentation du loyer.

Toutefois, la Chambre constate que, dans certains cas, concernant surtout les logements plus anciens, les modifications proposées permettront dorénavant aux bailleurs de demander des loyers plus élevés que ceux pouvant être déterminés en vertu de la législation actuellement en vigueur, ceci du fait que le capital investi sera réévalué en fonction de l'évolution du marché et donc de la valeur des logements, sans prendre plus directement en compte l'ancienneté et l'état d'habitabilité et de salubrité de ces derniers.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre les effets néfastes pouvant découler pour certains locataires du nouveau mode de fixation des loyers. Si le système proposé peut fonctionner pour les logements nouvellement construits, il n'en sera pas ainsi pour les logements anciens.

La Chambre se montre par conséquent plutôt réticente devant le nouveau mode de calcul des loyers maxima, qui est d'ailleurs aussi particulièrement compliqué et difficilement compréhensible par les personnes qui ne sont pas spécialistes dans le domaine du bail à loyer, celles-ci étant ainsi contraintes de recourir plus souvent à un professionnel du secteur immobilier pour pouvoir conclure un simple contrat de bail d'habitation.

Au lieu de revoir complètement le système de fixation des loyers prévu par la législation actuellement en vigueur, le plafond du loyer annuel aurait pu être adapté à la baisse et en tenant compte de l'ancienneté du logement (cf. commentaire de l'amendement 3: « *le plafond de 5% est jugé trop élevé par rapport aux prix actuels du marché pour avoir un impact de plafonnement des loyers demandés pour des logements nouvellement acquis* »), tout en mettant en place un moyen de contrôle efficace du respect du plafond légal.

Ad article 5

La Chambre approuve d'abord que, à l'avenir, les contrats de bail d'habitation doivent être conclus par écrit et qu'ils doivent par ailleurs contenir certaines stipulations obligatoires.

Ensuite, elle note que, au nouvel article 5, il est désormais précisé que les frais de commission des agences immobilières doivent être partagés équitablement, donc 50/50, entre le bailleur et le locataire (alors que le texte initial se contentait d'évoquer un partage obligatoire entre les parties).

La Chambre reste d'avis que si le bailleur engage seul une agence immobilière, il n'y a aucune raison légitime d'imputer les frais afférents au locataire. En effet, il est constant en cause que celui qui confie une mission à un professionnel a l'obligation de le payer, conformément aux dispositions relatives au contrat de mandat prévues par le Code civil et notamment à l'article 1999 de celui-ci.

Elle demande par conséquent encore une fois de modifier le projet de loi dans ce sens.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 décembre 2022.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF