



AVIS

Avis III/18/2024

17 mai 2024

Bail à usage d'habitation - amendements

relatif aux

Amendements gouvernementaux au 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

Table des matières

1.	L'objet des amendements gouvernementaux sous avis	2
2.	Un petit rappel de la position de la Chambre des salariés concernant la version initiale du projet de loi n°7642 respectivement les différents amendements gouvernementaux proposés depuis le dépôt	3
3.	Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les amendements sous avis	4
3.1.	Amendement 1 : La réglementation en matière de colocation.....	4
3.2.	Amendement 3 : Le maintien de la répartition à moitié des frais liés à l'intervention d'une agence immobilière et une régression importante au niveau du degré de transparence entre bailleur et locataire !.....	5
3.3.	Amendement 4 : Prorogation à durée indéterminée	7
3.4.	Amendement 5 : Modification du Code civil en ce qui concerne l'obligation d'un contrat écrit pour tout futur bail à usage d'habitation	7
3.5.	Amendement 6 : Confirmation de la baisse du montant maximum de la garantie locative	7
3.6.	Amendement 2 : Suppression de la réforme du plafonnement des loyers et remplacement de la règle des « tiers annuels »	8
3.6.1.	Remplacement de la règle des « tiers annuels » par une limite biennale de la hausse des loyers de 10%	8
3.6.2.	Maintien des modifications concernant le plafonnement de la somme des loyers en cas de colocation respectivement de location à baux multiples	9
3.6.3.	Une réforme ambitieuse du plafonnement des loyers qui est aujourd'hui plus importante que jamais.....	10
3.6.4.	Comment trouver « un rapport équilibré entre locataires et bailleurs » dans le contexte actuel ?.....	13
3.6.5.	Les revendications de la CSL en matière de plafonnement des loyers.....	14
4.	Conclusion.....	15

Par lettre en date du 19 avril 2024, Monsieur Claude Meisch, Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle les amendements gouvernementaux sous rubrique.

Amendements gouvernementaux au 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.

1. L'objet des amendements gouvernementaux sous avis

La loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation est aujourd'hui largement dépassée par la réalité du marché et nécessite une réforme ambitieuse dans les meilleurs délais. À part du modèle de plafonnement légal qui est aujourd'hui fort anachronique et généralement inapte à freiner l'évolution des loyers, plusieurs autres aspects – montant maximum de la garantie locative, répartition des frais liés à l'intervention d'une agence immobilière, réglementation en matière de colocation, etc. – doivent être adaptés à la réalité du marché privé d'aujourd'hui.

Déposé en juillet 2020, 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 a apporté plusieurs modifications et précisions importantes ayant de facto fait l'unanimité auprès des différents organismes consultés.

Cependant, le pilier de la réforme, le plafonnement légal des loyers (dont notamment la version proposée à la suite des amendements gouvernementaux du 14 octobre 2022) a été très fortement critiqué par une panoplie d'acteurs et ceci parfois pour des raisons fort différentes.¹

En matière de bail à loyer, le cadre de l'accord de coalition 2023-2028 stipule :

*« Le Gouvernement entend revoir le projet de loi relatif au bail à loyer. **Cette réforme devra tenir compte de la situation économique actuelle du marché du logement et veiller à maintenir un rapport équilibré entre locataires et bailleurs.** Des règles claires et transparentes seront élaborées afin de garantir une grande protection aux bailleurs et d'inciter en parallèle les investisseurs privés à investir dans la création de logements supplémentaires. Les dispositions légales spécifiques à la colocation seront scindées et reprises dans un nouveau projet de loi afin de le soumettre au vote de la Chambre des députés dans les plus brefs délais. »²*

Ainsi, **les auteurs des amendements sous avis**, approuvés par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 15 avril 2024, **suppriment du projet de loi n°7642 les amendements relatifs à la réforme du plafond des loyers** et ne maintiennent *« dans le texte réagencé que les modifications figurant dans la version initiale du projet de loi, qui ont été en grande majorité approuvées par les milieux concernés. »³*

En outre, plusieurs modifications supplémentaires sont proposées afin de clarifier le texte actuel du projet et de tenir ainsi compte des observations exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 octobre 2023 (notamment en relation avec la réglementation de la colocation).

Avant de passer à nos commentaires concernant les différents amendements proposés, la Chambre des salariés (CSL) tient d'ores et déjà à critiquer les mots choisis par les auteurs de l'accord de coalition en ce qui concerne la réforme de la loi relative au bail à loyer, position qui laisse augurer d'une réforme qui accordera la priorité à la protection du rendement de l'investissement des bailleurs au lieu de soutenir en première ligne les locataires qui souffrent de plus en plus sur un marché locatif privé fortement tendu.

¹ Nous reviendrons ci-dessous aux critiques exprimées par la Chambre des salariés par rapport à la réforme du plafonnement légal des loyers.

² Les partis de la coalition CSV et DP, « Accord de Coalition 2023-2028 : Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerker » (Luxembourg, 2023), 49.

³ 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 » (2024), 1.

2. Un petit rappel de la position de la Chambre des salariés concernant la version initiale du projet de loi n°7642 respectivement les différents amendements gouvernementaux proposés depuis le dépôt

Vu l'importance cruciale que la réforme en matière de bail à loyer représente pour les salariés au Luxembourg, **la CSL a émis plusieurs avis et positions volumineux concernant les différents volets du projet de loi n°7642 (et ses amendements) que nous tenons à brièvement rappeler ci-dessous.**

Déposée en juillet 2020, la version initiale du projet de loi n°7642 a proposé plusieurs modifications que nous avons salué dans le cadre de notre avis⁴ dont, entre autres, la réduction du montant maximum de la garantie locative, la régulation de la colocation, ainsi que la réforme de la répartition des frais liés à l'intervention d'une agence immobilière (même si la réforme proposée ne va dans ce cas, à nos yeux, pas assez loin).

Cependant, notre Chambre a dû rejeter le projet de loi initial en raison de l'inaction frappante du gouvernement précédent du côté du plafonnement des loyers. En effet, la CSL a souligné qu'il est inacceptable que les auteurs ne proposent, au plein milieu d'une profonde crise du marché immobilier, aucun encadrement plus contraignant et efficace des loyers.

Dans ce contexte, **nous avons souligné et expliqué en long et en large le profond disfonctionnement du plafonnement actuel** et nous avons mis en évidence, à travers des exemples de calculs, les nombreuses lacunes de la formule selon laquelle le capital investi est actuellement calculé, modèle qui n'est ni adapté aux réalités du marché immobilier, ni cohérent, ni un instrument apte à freiner la hausse des loyers.⁵

Cela dit, **nous avons fortement regretté le fait que le plafonnement anachronique du loyer annuel à 5% du capital investi, réévalué et décoté, n'est, pire encore, absolument pas remis en question** dans la version initiale du projet de loi et cela en dépit de l'incohérence frappante⁶ du modèle actuellement en vigueur ayant déjà provoqué de nombreux conflits juridiques entre bailleurs et locataires.

En outre, **nous avons proposé un modèle alternatif** dont l'objectif primaire est de réaligner l'évolution des loyers sur celle du pouvoir d'achat des locataires tout en incitant les propriétaires-bailleurs à investir régulièrement dans leurs logements locatifs.⁷

En octobre 2022, une première série d'amendements gouvernementaux a été déposée qui a apporté plusieurs modifications importantes notamment en ce qui concerne le plafonnement des loyers. Dans le cadre de notre premier avis complémentaire concernant les amendements précités⁸, **notre Chambre a fortement rejeté les nouvelles propositions en matière de plafonnement légal des loyers.**

Dans ce contexte, nous avons notamment rejeté l'introduction du nouveau coefficient de réévaluation du capital investi (indice des prix de vente en valeur nominale des logements), 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, cette proposition provoque une redéfinition à l'absurde du terme « capital investi » et les auteurs dénaturent ainsi l'essence même du plafond du loyer ; le « capital investi » reflète désormais

⁴ Chambre des salariés (CSL), « Avis de la Chambre des salariés relatif au 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 » (2020), <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0114/062/228620.pdf>.

⁵ Chambre des salariés (CSL), 5-15.

⁶ D'un côté, la règle actuellement en vigueur provoque des plafonds extrêmement élevés pour les nouvelles constructions respectivement les logements locatifs ayant récemment changé de propriétaire à titre onéreux, plafonds qui dépassent de loin les loyers demandés sur le marché privé et qui ne fournissent donc aucune protection réelle aux locataires. De l'autre côté, des plafonds très bas pour les logements anciens n'ayant pas changé de propriétaire à titre onéreux depuis des décennies ayant comme conséquence que les plafonds ne sont généralement pas respectés et que de nombreux loyers (même ceux qui ne sont pas nécessairement exagérés) sont illégaux et provoquent des conflits juridiques entre bailleurs et locataires.

⁷ Chambre des salariés (CSL), Avis de la Chambre des salariés relatif au 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, 22-25.

⁸ Chambre des salariés (CSL), « Avis complémentaire de la Chambre des salariés relatif au 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 » (2022), <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0135/100/271004.pdf>.

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. **En outre, à part des incohérences économiques inhérentes à ce changement de paradigme, cette modification, inacceptable d'un point de vue social, risque de permettre aux loyers de continuer à évoluer à un rythme amplement plus dynamique que le pouvoir d'achat des locataires.** Si les auteurs proposent également une baisse du taux maximal de rendement annuel du capital investi, force est de constater que l'effet réel est contrebalancé et, dans de nombreux cas, surcompensé par la majoration du coefficient de réévaluation. **Ainsi, en somme, la réforme proposée ouvre la voie à une hausse légale considérable du loyer demandé pour de nombreux logements plutôt anciens et vétustes.**

En outre, **notre Chambre a souligné plusieurs autres problèmes concernant le projet d'amendements, dont notamment l'inefficacité des plafonds et l'incohérence territoriale du modèle proposé, ainsi que les simulations erronées qui sous-estiment largement l'évolution potentielle des loyers à la suite de la réforme.** En sus, nous avons souligné 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 annuel par rapport à la valeur marchande bien au-delà de 3,5%.**

En mars 2023, **une deuxième série d'amendements gouvernementaux a été déposée ayant proposé, entre autres, de remplacer la règle des « tiers annuels » par une limite biennale de hausse des loyers de 10%.** Bien que la CSL ait soutenu dans son avis⁹ cette deuxième série d'amendements, nous avons souligné que nous continuons **« à rejeter de manière catégorique le projet de loi qui aurait comme effet un plafonnement des loyers qui est à nos yeux inacceptable, incohérent, insuffisamment protecteur des locataires, difficile à appliquer tout en risquant de rester généralement inopérant. »**

3. Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les amendements sous avis

Les auteurs proposent six amendements au 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.

3.1. Amendement 1 : La réglementation en matière de colocation

Le premier amendement concerne le réagencement du nouveau chapitre Ibis sur la colocation.

À part de certaines modifications liées à des observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat qui ne nécessitent pas de commentaires de la CSL, il est prévu d'insérer certaines précisions concernant le cas où le bailleur habite lui-même dans le logement mis en (co)location (le nouvel alinéa 4 de l'article 2bis de la loi sur le bail à usage d'habitation).

En effet, le Conseil d'Etat a rappelé dans son avis du 24 octobre 2023 que **« si rien n'empêche un propriétaire de mettre une partie de son immeuble en (co-)location à des tiers, il n'en devient pas pour autant lui-même (co-)locataire. Le seul point important à régler est la part que devra prendre le bailleur dans les frais de la vie en colocation ».**

Ainsi, il est proposé de préciser :

« Une colocation peut également être conclue si le bailleur habite lui-même dans l'immeuble dont une partie est mise en location via un contrat de bail de colocation. Dans cette hypothèse, le bailleur occupant, qui n'est pas lui-même un colocataire, indique dans le contrat de bail de colocation le montant de sa part dans les frais de la vie en colocation. »

⁹ Chambre des salariés (CSL), « Deuxième avis complémentaire de la Chambre des salariés relatif au 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 » (2023), <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0141/137/283376.pdf>.

Notre Chambre salue cette précision qui est indispensable afin d'éviter que le bailleur répande ses frais sur les colocataires. Cependant, vu l'observation du Conseil d'Etat qui stipule explicitement que le bailleur ne devient pas pour autant lui-même (co)locataire, nous nous posons plusieurs questions concernant le traitement fiscal des revenus locatifs du bailleur.

En effet, le propriétaire-bailleur peut profiter lors de sa déclaration des revenus locatifs de plusieurs avantages fiscaux dont notamment la déductibilité intégrale des intérêts payés en relation avec l'immeuble mis en location ou encore le régime de l'amortissement (accéléré). Afin d'éviter que le propriétaire-bailleur profite d'un avantage fiscal qui n'est pas en relation avec la quote-part de l'immeuble qui est réellement mise à disposition d'un locataire, nous demandons de préciser qu'un contrat de colocation devrait dans ce cas-ci préciser exactement quelle quote-part de l'immeuble est mise à disposition, voire utilisée conjointement avec les locataires respectivement quelle part est à la seule disposition du bailleur. Logiquement, les avantages fiscaux ne devraient être accordés que pour la quote-part qui est réellement mise en location.

3.2. Amendement 3 : Le maintien de la répartition à moitié des frais liés à l'intervention d'une agence immobilière et une régression importante au niveau du degré de transparence entre bailleur et locataire !

L'article 5 nouveau du projet de loi prévoit l'exigence d'un contrat de bail écrit lequel doit contenir certaines mentions obligatoires.

Tout d'abord, il est à saluer que le nouveau gouvernement maintient la disposition « *qu'en cas d'intervention d'un agent immobilier ou d'un autre tiers dans la location d'un logement à usage d'habitation, les frais et honoraires de ces personnes sont à partager par moitié entre le bailleur et le locataire.* »

Etant donné que notre Chambre a revendiqué de manière récurrente une réduction de l'effort financier initial requis de la part du locataire au moment de la conclusion d'un bail à usage d'habitation dont, entre autres, à travers une répartition plus juste des frais liés à l'intervention d'une agence immobilière, **notre Chambre salue 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 sommes d'avis qu'on devrait viser une réforme encore plus ambitieuse** et nous proposons 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** »).

Cependant, notre Chambre regrette que l'amendement 3 propose également une modification en matière de transparence entre bailleur et locataire qui est fort décevante et qui représente en net pas en arrière en ce qui concerne le degré de transparence en matière de plafonnement du loyer entre bailleur et locataire !

En effet, pour améliorer la transparence entre propriétaire-bailleur et locataire, la version initiale du 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* » et que le contrat de bail devra obligatoirement « *renseigner les parties contractantes de la possibilité de saisir la commission de loyers* ».

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 propriétaire doit mettre à disposition du locataire lors de la conclusion d'un bail à loyer le calcul précis du capital investi en indiquant le 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.

Par conséquent, la CSL a soutenu le fait que la deuxième série d'amendements gouvernementaux a proposé que 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.

Or, l'amendement 3 sous avis propose maintenant de supprimer cette disposition qui représentait sans doute un pas dans la bonne direction !

Ainsi, il est proposé de modifier l'article 5, paragraphe 1, point 8°, de la loi sur le bail à usage d'habitation de la manière suivante :

~~8° le montant du capital investi, réévalué et décoté, dans le logement et~~ la mention que le loyer demandé par le bailleur pour le logement loué est déterminé de façon à respecter le plafond légal du loyer annuel tel que prévu par l'article 3 ;

Vu notre position prémentionnée, nous refusons évidemment cet aspect de l'amendement 3 !

En sus, nous sommes d'avis que le raisonnement des auteurs exprimé dans le cadre du commentaire de l'article est absolument illogique.

En effet, les auteurs argumentent :

« Au vu de la décision de procéder à une révision complète des amendements relatifs à la réforme du plafond des loyers, il y a lieu de supprimer au point 8° du paragraphe 1er l'obligation pour le bailleur de stipuler dans le contrat de bail le montant précis du capital investi, réévalué et décoté, dans le logement. »¹⁰

Or, s'il est vrai que la réforme du plafond des loyers proposée par le gouvernement précédent est supprimée, nous tenons à souligner que cela ne veut pas dire que la législation actuellement en vigueur sera également supprimée. Tout au contraire, le régime actuel en matière de plafonnement du loyer restera d'application et il y a donc un capital investi, réévalué et décoté, qui est à calculer et respecter par tout bailleur. Par conséquent, notre Chambre ne voit aucune raison qui légitimerait la suppression de cette mention (à moins que le nouveau gouvernement ne veuille réduire le degré de transparence entre bailleur et locataire pour faciliter d'éventuels délits) !

En effet, contrairement à la modification proposée, la CSL demande non seulement le maintien de la proposition du gouvernement précédent, **mais nous demandons même une approche encore plus ambitieuse.**

En effet, comme exposé dans le cadre de nos avis précédents, **les dispositions proposées sont insuffisantes pour donner aux locataires la transparence nécessaire pour se protéger contre des loyers d'usure et nous tenons à souligner qu'un régime efficace de plafond de loyers rend nécessaire 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.**

Or, faute d'accès aux détails du calcul du capital investi, ni le locataire ni les commissions des 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.

¹⁰ 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, 7.

Si on prenait la transparence et le respect des plafonds au sérieux, **on devrait 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 (ce qui faciliterait d'ailleurs également la lutte contre la fraude fiscale).**

3.3. Amendement 4 : Prorogation à durée indéterminée

L'amendement 4 supprime une phrase au paragraphe 1^{er} de l'article 12 de la loi sur le bail à usage d'habitation faisant référence au bail verbal, dorénavant interdit pour les futurs contrats de bail conclus après l'entrée en vigueur du projet de loi.

En outre, il est prévu de supprimer une référence aux logements de luxe, notion qui sera abolie par le projet de loi n°7642.

L'amendement 4 ne nécessite pas de commentaires de la part de la CSL.

3.4. Amendement 5 : Modification du Code civil en ce qui concerne l'obligation d'un contrat écrit pour tout futur bail à usage d'habitation

L'amendement 5 supprime tout d'abord l'ancien article 11 du projet de loi qui prévoyait une nouvelle annexe fixant les nouveaux coefficients de réévaluation - insérée dans le cadre des amendements gouvernementaux du 14 octobre 2022.

En sus, il est proposé d'introduire un nouvel point à l'article 1714 du Code civil disposant que certaines règles particulières s'appliquent lors de la conclusion d'un bail à usage d'habitation (l'obligation d'un contrat écrit institué par le projet de loi).

Etant donné que notre Chambre a soutenu l'introduction d'un contrat écrit obligatoire, notre Chambre salue cette modification du Code civil qui s'impose logiquement.

3.5. Amendement 6 : Confirmation de la baisse du montant maximum de la garantie locative

L'amendement 6 précise tout d'abord que la limite de la somme des loyers perçus dans le cadre d'une colocation respectivement d'une location à baux multiples, ainsi que les nouvelles règles concernant la prise en compte du mobilier d'un logement meublé (article 3, paragraphe 1^{er}, alinéas 2 à 4, de la loi reformée de 2006) et la limite biennale de hausse du loyer (article 3, paragraphe 5, alinéa 3) ne sont applicables qu'à partir de la prochaine adaptation du loyer pour les contrats à usage d'habitation conclus avant l'entrée en vigueur de la réforme.

S'il est compréhensible que les nouvelles dispositions ne s'appliquent qu'à partir de la prochaine adaptation du loyer pour les contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la réforme, nous sommes d'avis que l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéas 2 à 4, de la loi reformée – la limitation de la somme des loyers perçus dans le cadre d'une colocation respectivement d'une location à baux multiples – ne représente pas une nouvelle disposition, mais qu'il s'agit plutôt d'une clarification. En effet, cette règle s'applique déjà aujourd'hui, même si elle est largement ignorée par les bailleurs en raison du profond dysfonctionnement du plafond (à moins que les auteurs suggèrent qu'un bailleur ait actuellement le droit de demander pour chaque chambre meublée individuellement un loyer annuel qui correspond à 5% du capital investi dans l'intégralité de l'immeuble mis en location ?).

Par conséquent, nous demandons que les auteurs précisent que cette règle est déjà applicable aujourd'hui (avant l'entrée en vigueur de la réforme) et qu'il ne s'agit donc que d'une clarification, et que les locataires concernés ont à tout moment le droit de s'adresser aux commissions des loyers pour demander une rectification du loyer demandé !

En ce qui concerne la garantie locative, **nous saluons tout d'abord le fait que la réduction du montant maximum de la garantie locative de 3 à 2 mois de loyer sera maintenue (article 5, paragraphe 2 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation).**

3.6. Amendement 2 : Suppression de la réforme du plafonnement des loyers et remplacement de la règle des « tiers annuels »

3.6.1. Remplacement de la règle des « tiers annuels » par une limite biennale de la hausse des loyers de 10%

L'amendement 2 prévoit tout d'abord une modification du paragraphe 5 de l'article 2 ancien (article 3 nouveau) du projet de loi qui est en relation avec le remplacement de la règle des « tiers annuels » par une limite biennale de la hausse des loyers de 10%.

« La hausse du loyer ne peut pas dépasser 10 pour cent. Si, en cas d'une augmentation du loyer de plus de 10 pour cent, le locataire adresse une réclamation par lettre recommandée au bailleur ~~endéans les trois mois à partir de la date de notification de l'augmentation au locataire~~, la part du loyer dépassant la hausse de 10 pour cent n'est pas due à partir du 1er terme suivant la date de cette réclamation ».

Lors de la deuxième série d'amendements gouvernementaux, il a été proposé de remplacer la règle des « tiers annuels » – toute hausse qui dépasse le seuil de 10% doit être échelonnée sur trois ans – par une limite biennale de hausse des loyers de 10%. Ainsi, lors de chaque adaptation du loyer, le loyer ne pourra pas être augmenté de plus de 10%.

La CSL a réclamé dans le cadre de son premier avis complémentaire l'introduction d'un « échelonnement plus conséquent des augmentations excessives de loyer »¹¹ en soulignant que la règle des « tiers annuels », qui 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, ne prévoit toutefois aucune autre limite au rythme auquel un loyer peut progresser¹².

Dès lors, nous avons souligné que, « 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. »¹³

Par conséquent, nous avons salué dans notre deuxième avis complémentaire l'introduction d'un plafond biennal pour la hausse des loyers et saluons donc logiquement le fait que le nouveau gouvernement ait décidé de maintenir ce changement.

En outre, nous saluons le fait que les auteurs proposent de supprimer la disposition que le locataire serait forclos de réclamer s'il ne le fait pas endéans un délai de 3 mois après la date de notification de l'augmentation par le bailleur, modification qui permet au locataire de réclamer une hausse moins conséquente même s'il ne se rend pas initialement compte de l'illégalité de la hausse.

Cependant, à l'époque, nous avons critiqué le fait que le plafonnement ne s'applique qu'au cas où le locataire adresserait une réclamation par lettre recommandée au bailleur.

En effet, sur un marché locatif fortement tendu et au vu des commissions des loyers majoritairement dysfonctionnelles, il est probable que de nombreux locataires hésitent à introduire une réclamation et préfèrent d'accepter une hausse illégale du loyer (ainsi qu'un loyer qui dépasse le plafond fixé sur base du capital investi), respectivement qu'ils ne se rendent même pas compte de l'illégalité de la hausse annoncée par le propriétaire.

¹¹ Chambre des salariés (CSL), Avis complémentaire de la Chambre des salariés relatif au 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, 17.

¹² Le propriétaire pourrait par exemple annoncer une hausse de 100% du loyer, échelonnée sur 3 ans, sous condition qu'il continue à respecter le plafond déterminé sur base du capital investi.

¹³ Chambre des salariés (CSL), Avis complémentaire de la Chambre des salariés relatif au 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, 18.

Afin de contrecarrer ce phénomène, **nous tenons à souligner une fois de plus qu'il faudrait introduire un enregistrement et un contrôle systématiques des loyers demandés au Luxembourg et prévoir des sanctions conséquentes pour les propriétaires-bailleurs qui ne respectent pas le plafond du loyer respectivement la nouvelle limite biennale proposée par les auteurs** et qui spéculent soit sur le fait que les locataires ne se rendent pas compte de la nouvelle limite de 10% soit qu'ils hésitent à réclamer une hausse mois conséquente vu la pression qui règne actuellement sur le marché du locatif privé.

D'ailleurs, dans le contexte actuel qui est marqué par une hausse flamboyante des loyers annoncés, **il est plus important que jamais de lutter contre le recours abusif à certaines clauses qui permettent aux propriétaires-bailleurs de résilier un contrat de bail (p.ex. besoin personnel)**. En effet, il a été constaté que certains propriétaires profitent de l'occasion et de la mauvaise réglementation du marché locatif pour résilier des contrats et changer de locataires afin de pouvoir appliquer une hausse considérable du loyer demandé.

En sus, nous faisons remarquer qu'il faudrait également amender l'article 35, alinéa 3, de la loi modifiée du 21 septembre sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, alinéa qui continue à prévoir l'application de la règle des « tiers annuels » (désormais supprimée).

3.6.2. Maintien des modifications concernant le plafonnement de la somme des loyers en cas de colocation respectivement de location à baux multiples

La CSL salue le fait qu'une précision importante apportée par la version initiale du projet de loi n°7642 sera maintenue.

Ainsi, il est précisé que :

*« Le montant **de la somme des loyers perçus pour un logement de l'ensemble des colocataires** conformément au chapitre Ibis (Colocation) **ne peut être supérieur** au montant du loyer maximal déterminé conformément à l'alinéa 1er.*

*Le montant de **la somme des loyers payés par les locataires dans le cadre d'une location à baux multiples d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble** comprenant deux ou plusieurs chambres ou logements loués individuellement à des locataires indépendants les uns des autres **ne peut être supérieur** à la limite du loyer annuel maximal prévu à l'alinéa 1er.*

Dans le cas d'un logement meublé, le bailleur peut demander chaque mois, en plus du loyer proprement dit, un supplément de loyer pour le mobilier. Ce supplément de loyer, qui est indiqué séparément du loyer dans le contrat de bail, ne peut dépasser 1,5% du montant total des factures des meubles garnissant le logement loué. Uniquement les meubles dont les factures datent de moins de dix ans au jour de la conclusion du bail ou de l'adaptation du loyer peuvent être pris en considération pour ce supplément. ».

Notre Chambre salue le fait qu'il a été décidé de maintenir la disposition qui clarifie que le plafond (règle de 5% du capital investi dans le logement) s'applique également à la somme des loyers payés dans le cadre d'une colocation ainsi qu'en cas d'une location à baux multiples.

Cependant, à l'image de nos commentaires concernant l'amendement 1, nous proposons que le projet de loi clarifie également que, dans le cas où le bailleur réside également dans l'immeuble mis en colocation, le contrat de colocation devrait préciser exactement quelle quote-part de l'immeuble est mise à disposition, voire utilisée conjointement avec les locataires respectivement quelle part est à la seule disposition du bailleur et de réduire le capital investi lors de la fixation du plafond du montant qui correspond à la quote-part dont le bailleur profite en partie/tout seul. Si non, nous risquons que les colocataires doivent payer un loyer qui correspond à un capital investi dans une partie de l'immeuble dont ils ne peuvent pas profiter eux-mêmes et que le bailleur profite d'un revenu locatif démesuré par rapport à la surface mise en location.

En outre, en ce qui concerne le cas d'une location à baux multiples, nous tenons à souligner qu'une grande partie (probablement une majorité) de ces contrats ne respectent

actuellement pas le plafond légal. Cela dit, nous tenons à souligner que les locataires concernés figurent généralement parmi les membres les plus vulnérables de notre société (personnes à revenus très faibles, jeunes expats, etc.) qui évitent généralement toute sorte de conflit avec le bailleur et qui sont généralement tentés/forcés d'accepter des loyers illégaux et démesurés ce qui risque d'annuler l'impact de cette précision légale. Cela dit, nous proposons d'introduire au niveau national des contrôles réguliers de ces contrats et de prévoir des sanctions plus conséquentes pour les bailleurs qui demandent une somme de loyers qui dépasse la quote-part du capital investi dans les surfaces mises à disposition aux locataires.

Cela dit, nous saluons également que les amendements confirment que le supplément de loyer qui peut être demandé pour le mobilier par un bailleur en cas de logement meublé sera nettement réduit par rapport à la législation actuellement en vigueur.

3.6.3. Une réforme ambitieuse du plafonnement des loyers qui est aujourd'hui plus importante que jamais

Or, à part des quelques précisions qui seront maintenues, **l'amendement 2 supprime également toutes les propositions concernant la réforme du calcul du capital investi et donc du plafond du loyer telles que proposées par la première série d'amendements gouvernements datant d'octobre 2022** (remplacement du coefficient de réévaluation, rendement annuel maximal de 3% respectivement 3,5%, etc.).

Ainsi, les auteurs soulignent :

« Comme le Gouvernement a décidé de réviser complètement les dispositions prévoyant la réforme du plafond des loyers - donc principalement les amendements 3 et 6 du 14 octobre 2022 -, afin qu'elles soient soumises à une analyse détaillée et circonstanciée, et **reformulées de manière à refléter mieux les réalités actuelles et donc à trouver un meilleur rapport équilibré entre les locataires et les bailleurs**, il est jugé utile de retirer les dispositions y afférentes du présent projet de loi. »¹⁴

Bien que la CSL figure également parmi les institutions ayant fortement critiqué et rejeté la réforme du plafonnement des loyers telle que proposée à la suite des amendements gouvernementaux d'octobre 2022, nous tenons à souligner qu'une réforme ambitieuse et un plafonnement efficace des loyers sont, aujourd'hui, à la suite des évolutions récentes au niveau du marché immobilier luxembourgeois et de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), plus importants que jamais.

De manière générale, comme nous l'avons exposé dans le cadre de notre avis initial relatif au projet de loi n°7642¹⁵, le plafonnement actuellement en vigueur est tout d'abord fort anachronique, inefficace, voire de facto inopérant, et ne fournit par conséquent pas la protection nécessaire aux locataires qui sont d'ailleurs largement surreprésentés parmi les ménages les plus vulnérables.

Pire encore, la hausse concomitante des taux d'intérêts et des prix de la construction ont provoqué une baisse sensible de l'activité du secteur de la construction résidentielle (chute du nombre de ventes en état futur d'achèvement (VEFA)) et, par conséquent, du nombre de nouvelles constructions achevées sur les prochaines années. Ainsi, le déséquilibre entre croissance du parc résidentiel et croissance démographique s'intensifiera davantage.

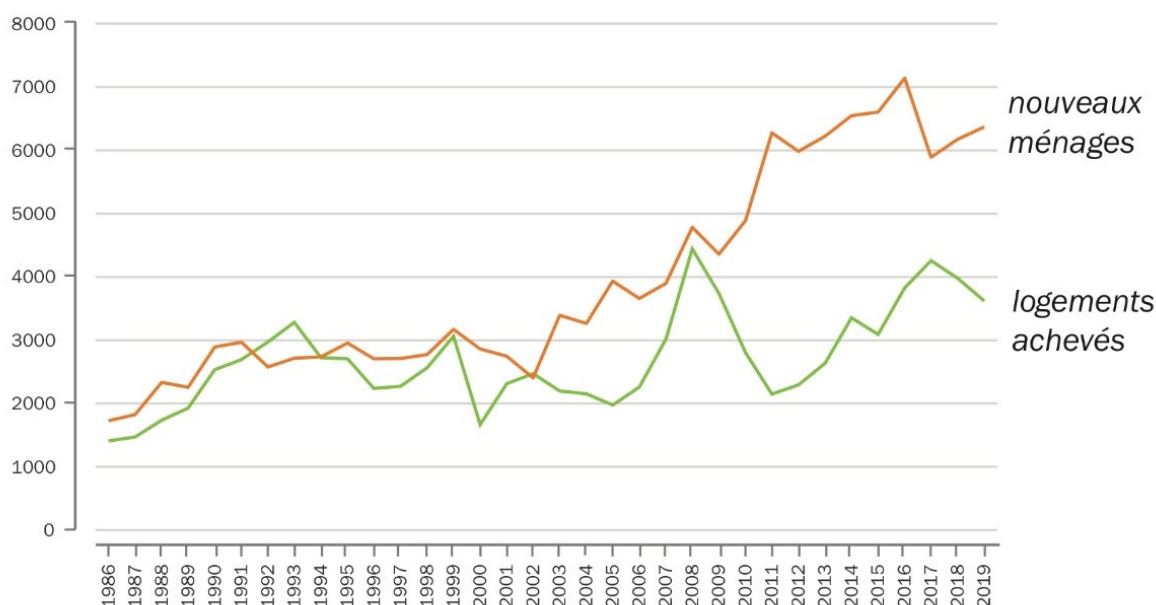
Cela dit, il est important de noter que ce déséquilibre était déjà en forte croissance avant le retour de l'inflation et le resserrement de la politique monétaire européenne.

En effet, il appert que l'offre a été relativement peu élastique depuis au moins le début des années 2000 et que ce déséquilibre entre logements achevés par an et évolution du nombre de nouveaux ménages s'est déjà fortement exacerbé depuis au moins deux décennies **et il appert donc que la pression sur le marché locatif privé était déjà en forte augmentation en amont des crises récentes (pandémie, crise des prix énergétiques).**

¹⁴ 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, 6.

¹⁵ Chambre des salariés (CSL), Avis de la Chambre des salariés relatif au 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.

Graphique 1 : Logements achevés et nouveaux ménages de 1986 à 2019



Données : STATEC ; Graphique : Observatoire de l'habitat.

Dans ce contexte, il faut également mentionner que **l'Observatoire de l'habitat a observé, en 2023, une baisse importante de l'offre locative.** Ainsi, le nombre d'annonces de location portant sur des appartements a baissé de 28% entre le 4^{ème} trimestre 2022 et le 4^{ème} trimestre 2023, **chute qui risque d'augmenter davantage la pression sur les candidats-locataires** à la recherche d'un logement.

Etant donné que l'accès à la propriété immobilière est devenu illusoire pour une partie croissante de la population, **la pression sur le marché locatif a atteint un nouveau pic** et les propriétaires-bailleurs profitent de leur position de force pour fortement augmenter les loyers.

Tout d'abord, il faut noter, au vu du graphique ci-dessous, que les loyers annoncés des appartements ont augmenté sur toute la période 2010-2023 à un rythme soutenu et cela non seulement en euros courants, mais également en euros constants. Ainsi, le rythme de croissance des loyers a en moyenne largement dépassé celui de l'IPCN.

Pire encore, en ce qui concerne les loyers des nouveaux contrats de location, l'Observatoire de l'habitat note une nette accélération vers le haut depuis la deuxième moitié de 2022 dont notamment au 4^{ème} trimestre 2022 avec +8,0% sur douze mois. En sus, après quelques mois de stagnation, les données récentes relevant du 4^{ème} trimestre 2023 témoignent d'une nouvelle augmentation des loyers annoncés des appartements de +3,9% sur le trimestre, et également +3,9% entre le 4^{ème} trimestre 2023 et le 4^{ème} trimestre 2022.

Selon le STATEC, cette augmentation récente des loyers « s'explique sans doute par un report d'une partie de la demande depuis l'accession à la propriété (rendue plus difficile par l'augmentation forte et rapide des taux d'intérêt) vers la location. »¹⁶

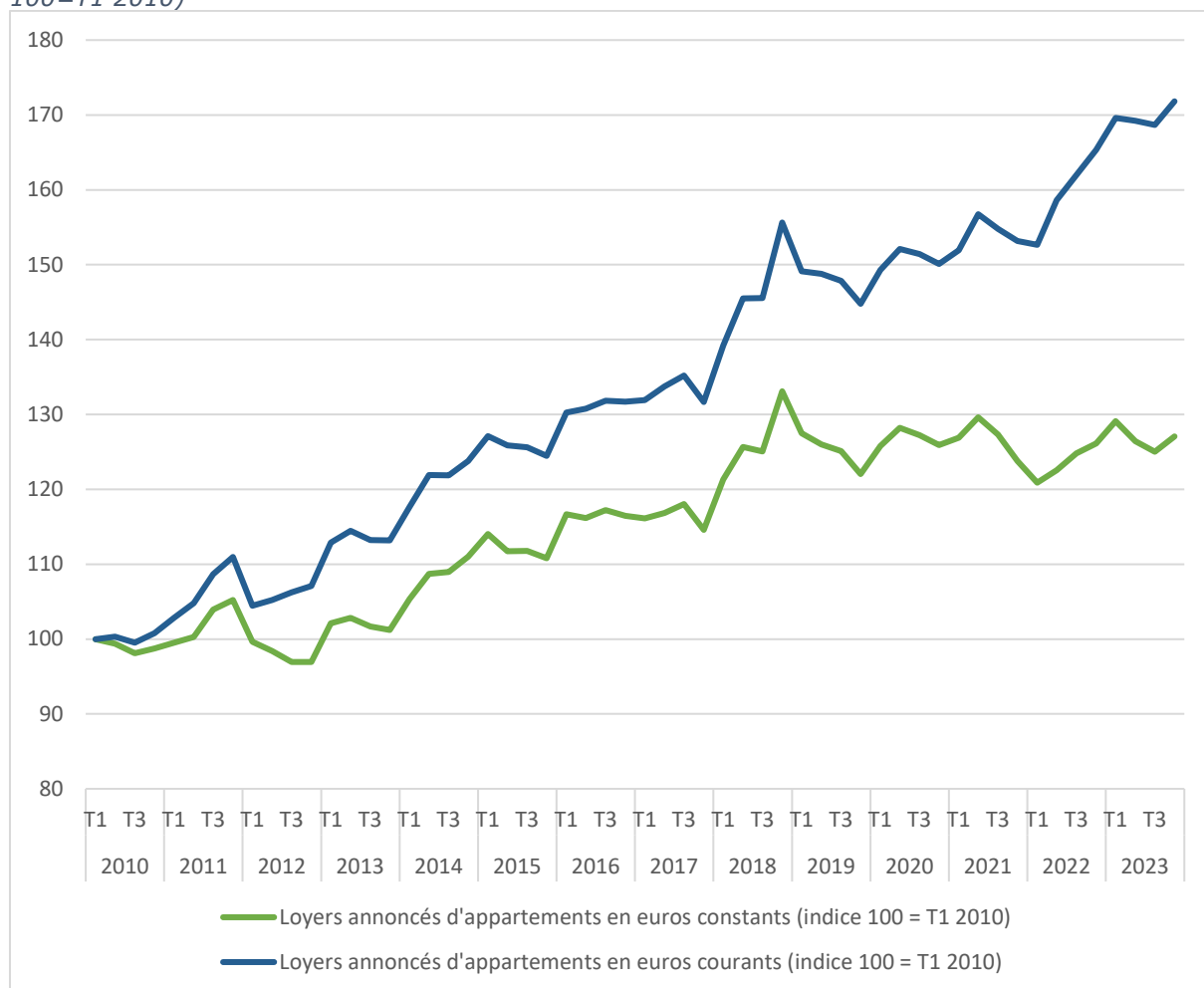
Si le retour de l'inflation et l'accélération de l'évolution de l'IPCN ont provoqué une certaine stabilisation de l'évolution des loyers en euros constants, l'Observatoire de l'habitat note que l'évolution des loyers a récemment recommencé à augmenter de manière plus dynamique que l'IPCN (+3,9% contre seulement +3,2% sur douze mois au 4^{ème} trimestre 2024).

En sus, vu la baisse continue du taux d'inflation qui continue à se rapprocher du taux ciblé par la BCE et prise en compte de la pression sur le marché locatif qui ne cesse à augmenter, il est fort

¹⁶ STATEC et L'Observatoire de l'habitat, « Le logement en chiffres - Grand-Duché de Luxembourg » (Luxembourg, mars 2024), 16.

probable que cet écart entre les taux de croissance des loyers et de l'IPCN continuera à gagner en amplitude, ce qui risque de faire exploser davantage les taux d'efforts des locataires.

Graphique 2 : Evolution des loyers annoncés d'appartements (en euros constants et courants, indice 100=T1 2010)



Données : Série rétrospective de l'Observatoire de l'habitat (indicateurs des prix annoncés) ; Graphique : CSL.

En outre, il faut souligner que le logement abordable public demeure chroniquement sous-développé (en dépit des efforts récents) et n'offre donc pas une alternative réelle par rapport au marché privé à la majorité des locataires.

Vu cette évolution dramatique, il est indispensable d'introduire, dans les meilleurs délais, une réforme ambitieuse et contraignante du plafonnement des loyers, faute de quoi nous risquons que les loyers poursuivent leur envolée pendant les prochaines années. En outre, nous tenons d'ores et déjà à souligner que cette réforme devrait non seulement viser une réforme du plafond, mais également des progrès au niveau de la transparence entre bailleur et locataire respectivement du contrôle de la légalité des loyers par les administrations compétentes. En effet, ces modifications seront incontournables afin d'éviter que les bailleurs profitent de leur position de force pour demander des hausses abusives de loyer sur un marché locatif fortement tendu où la majorité des locataires hésitent sûrement à s'opposer à des loyers illégaux.

Cela dit, nous tenons à rappeler différents points que le gouvernement actuel a souligné lui-même dans le cadre de l'accord de coalition 2023-2028.

En effet, l'accord souligne que « **l'augmentation des loyers (...) mettent de plus en plus de personnes dans l'impossibilité de se loger au Luxembourg** » et que « **l'objectif primaire du Gouvernement sera d'assurer un logement décent à un prix abordable au plus grand**

nombre de personnes, que ce soit en matière de logements abordables, **de logements locatifs** ou en matière d'accès à la propriété. »¹⁷

3.6.4. Comment trouver « un rapport équilibré entre locataires et bailleurs » dans le contexte actuel ?

Les auteurs des amendements sous avis (ainsi que le ministre responsable du logement respectivement le gouvernement) ne cessent à répéter que la réforme du plafonnement du loyer devrait garantir « un rapport équilibré entre locataires et bailleurs » et ceci notamment dans le contexte actuel de la hausse des taux d'intérêt qui augmentent le coût de financement de l'investissement.

Entre autres, l'accord de coalition 2023-2028 stipule :

« Le Gouvernement entend revoir le projet de loi relatif au bail à loyer. **Cette réforme devra tenir compte de la situation économique actuelle du marché du logement et veiller à maintenir un rapport équilibré entre locataires et bailleurs.** Des règles claires et transparentes seront élaborées **afin de garantir une grande protection aux bailleurs** et d'inciter en parallèle les investisseurs privés à investir dans la création de logements supplémentaires. Les dispositions légales spécifiques à la colocation seront scindées et reprises dans un nouveau projet de loi afin de le soumettre au vote de la Chambre des députés dans les plus brefs délais. »¹⁸

Tout d'abord, nous tenons une fois de plus à souligner que l'accès au logement constitue un droit fondamental et qu'il faut lutter contre la financiarisation de l'immobilier résidentiel qui est vecteur de la crise actuelle. En effet, de manière générale et notamment dans le contexte actuel, **la réforme devrait prioriser la protection des locataires par rapport au rendement des investisseurs** et il est inacceptable que la réforme soit une fois de plus marquée par une sacralisation du néo-proprietarisme immobilier au Luxembourg ce qui risquerait d'aggraver la situation actuelle qui est d'ailleurs déjà aujourd'hui furieusement inquiétante.

En outre, notons que ce ne sont pas du tout les loyers « trop bas » qui pèsent sur la rentabilité de l'investissement locatif – le taux d'effort lié au logement a atteint déjà aujourd'hui un niveau intolérable chez une grande partie des locataires –, **mais que ce sont, tout au contraire, plusieurs autres facteurs qui poussent les prix de l'immobilier résidentiel vers le haut et qui diminuent ainsi mécaniquement la rentabilité de l'investissement locatif.**

La financiarisation du foncier constructible, la structure oligopolistique du marché ainsi que la rétention foncière par certains multi-proprietaires fortunés ont provoqué une envolée importante de la valeur de cet actif (totalement improductif d'ailleurs) qui est à la base d'une quote-part sans cesse croissante du prix du foncier constructible dans le prix final des logements, évolution qui représente sans doute le facteur primaire dans l'explosion que les prix immobiliers ont connu sur la dernière décennie ayant provoqué, de façon mécanique, une baisse du rendement locatif.

Par conséquent, si le gouvernement veut garantir la rentabilité de l'investissement locatif, il devrait tout d'abord commencer à lutter contre ces phénomènes et comportements néfastes qui extraient une quote-part sans cesse croissante de la richesse produite et pèsent lourdement sur les ménages (locataires et acquéreurs-occupants) ainsi que sur l'économie en générale. Nous tenons à souligner que nous avons détaillé les conséquences néfastes de cette spéculation foncière dans le cadre d'une note précédente.¹⁹

En tout état de cause, la hausse de la rentabilité de l'investissement privé dans le logement locatif – le soi-disant « équilibre entre propriétaires et locataires » – ne doit sous aucune condition se faire au détriment des locataires qui souffrent déjà aujourd'hui du niveau élevé des loyers !

¹⁷ Les partis de la coalition CSV et DP, « Accord de Coalition 2023-2028 : Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerker », 39.

¹⁸ Les partis de la coalition CSV et DP, 49.

¹⁹ Chambre des salariés (CSL), « Note de la CSL sur la crise du logement », 26 février 2020, 8-12, <https://www.csl.lu/de/downloads/publications/1972da7b1b>.

Cela dit, nous tenons à souligner que les propriétaires-bailleurs peuvent déjà profiter d'une série d'avantages fiscaux conséquents qui coûtent cher à la main publique comme la déductibilité intégrale des intérêts payés en relation avec le logement mis en location respectivement le régime de l'amortissement accéléré.

En outre, vu que les prix immobiliers évoluent, en moyenne, à un rythme nettement plus dynamique que l'IPCN/l'IPCH, **il est absurde et incohérent de limiter une analyse de la rentabilité de l'investissement dans la pierre aux seuls revenus locatifs**. En effet, les plus-values latentes accumulées au fur des années forment une partie intégrante du rendement de l'investissement dans le logement locatif !

3.6.5. Les revendications de la CSL en matière de plafonnement des loyers

Vu la situation dramatique exposée ci-dessus, notre Chambre ne peut que souligner l'importance d'une réforme ambitieuse du plafonnement des loyers qui constitue sans aucun doute la clé de voûte d'une meilleure protection des locataires.

En effet, il appert clairement que le plafonnement légal actuel des loyers n'est pas adapté à la réalité sociale et économique de notre époque et ne fournit pas la protection nécessaire aux locataires. Par conséquent, nous revendiquons l'introduction d'un plafonnement plus efficace qui réaligne l'évolution potentielle des loyers sur celle du pouvoir d'achat des ménages locataires, réforme qui s'avère indispensable afin de protéger notamment les primo-arrivants respectivement les locataires qui doivent changer de logement et qui souffrent donc de la hausse conséquente des loyers annoncés des nouveaux contrats de location.

Au vu de la crise du droit au logement qui est en train de s'intensifier, il est indispensable de prendre les mesures suivantes :

- 1) L'introduction d'un plafonnement efficace et contraignant qui permet de protéger les locataires et de freiner la hausse conséquente des loyers. Le plafond réformé devrait limiter l'évolution potentielle des loyers à l'évolution du pouvoir d'achat des locataires ;
- 2) La priorisation de la protection des locataires par rapport au rendement des multi-propriétaires ainsi que, de manière générale, la lutte contre la financiarisation progressive de l'immobilier résidentiel ;
- 3) L'introduction d'un nouveau facteur de réévaluation du capital investi plus protecteur des locataires. Une réévaluation en fonction de l'indice des prix immobiliers (proposée dans le cadre de la première série d'amendements d'octobre 2022) est inacceptable ;
- 4) Une formule qui incite les propriétaires-bailleurs à investir régulièrement dans la rénovation (dont notamment l'assainissement énergétique) des logements locatifs ;
- 5) Une forte augmentation du degré de transparence entre locataire et propriétaire-bailleur ainsi que l'introduction d'un registre national permettant l'enregistrement et le contrôle systématiques des loyers demandés ;
- 6) La sanction des propriétaires-bailleurs qui ne respectent pas le cadre légal ;
- 7) La professionnalisation et fonctionnarisation des commissions des loyers qui sont responsables en cas de conflit entre locataire et propriétaire ;
- 8) Le contrôle régulier des loyers demandés dans le cadre de colocations et de locations à baux multiples qui est indispensable afin de protéger les locataires les plus vulnérables.

4. Conclusion

En conclusion, notre Chambre tient tout d'abord à critiquer que le projet ne comporte pas de réforme ambitieuse au niveau d'un plafonnement efficace des loyers. Au vu de l'envolée actuelle des loyers, une réforme telle que proposée par la CSL dans ses avis antérieurs s'impose d'urgence.

La CSL salue que les auteurs des amendements proposent de maintenir plusieurs aspects importants de la réforme de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation qui s'avèrent indispensables afin de soulager et protéger les locataires sur un marché de plus en plus tendu et qui doivent être mis en œuvre dans les meilleurs délais : répartition à moitié des frais liés à l'intervention d'une agence immobilière entre bailleur et locataire, baisse du montant maximum de la garantie locative, suppression de la notion de logement de luxe, précisions concernant le plafonnement des loyers en cas de location à baux multiples, remplacement de la règle des « tiers annuels » par une limite biennale de la hausse des loyers de 10%.

Si nous soutenons l'amendement 1 qui vise le réagencement du chapitre réglant les colocations et qui propose plusieurs précisions concernant le cas où l'immeuble mis en colocation est simultanément intégré par le propriétaire-bailleur (qui n'en devient pas pour autant lui-même colocataire), nous demandons de prévoir dans ce cas précis que le bail doit obligatoirement indiquer exactement quelle quote-part de l'immeuble est réservée au bailleur respectivement utilisée conjointement par le bailleur et les colocataires. Aux yeux de notre Chambre, ces précisions sont indispensables afin d'éviter que le propriétaire-bailleur profite lors de la déclaration des revenus locatifs à tort d'avantages fiscaux (amortissement accéléré, déductibilité intégrale des intérêts) qui sont en relation avec des parties de l'immeuble qui ne sont pas réellement mises en location. En outre, cette précision permettrait également d'éviter que le bailleur demande un loyer en relation avec du capital qui n'a pas réellement été investi dans la partie de l'immeuble qui est réellement mise en location et qu'il profite ainsi d'un revenu locatif démesuré par rapport à la surface louée.

En ce qui concerne l'amendement 3, nous saluons, comme évoqué ci-dessous, le fait que les frais liés à l'intervention d'une agence immobilière seront dorénavant partagés entre bailleur et locataire tout en soulevant qu'on aurait pu opter pour une réforme encore plus ambitieuse (et juste) en fixant 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 »).

Cela dit, nous regrettons de constater que cet amendement propose également une modification en matière de transparence entre bailleur et locataire qui est fort décevante et qui représente un net pas en arrière en ce qui concerne le degré de transparence en matière de plafonnement du loyer entre bailleur et locataire ! En effet, tandis que la deuxième série d'amendements gouvernementaux datant de mars 2023 proposait encore d'obliger le bailleur de déterminer le capital investi, réévalué et décoté, avant la date de la conclusion du bail et de l'indiquer dans le contrat de bail, les amendements sous avis proposent de limiter cette obligation à « *la mention que le loyer demandé par le bailleur pour le logement loué est déterminé de façon à respecter le plafond légal du loyer annuel* » et de supprimer l'obligation pour le bailleur de stipuler dans le contrat de bail le montant précis du capital investi, réévalué et décoté, dans le logement.

En dépit du fait que la réforme du plafond des loyers proposée par le gouvernement précédent sera supprimée (ce que les auteurs avancent comme motif pour justifier cette modification), nous tenons à souligner que le régime actuellement en vigueur prévoit également un plafonnement légal des loyers qui se base sur le calcul du capital investi est qui est à respecter par les bailleurs. Par conséquent, nous ne voyons aucune raison qui légitimerait cette régression en ce qui concerne le degré de transparence et nous rejetons donc ce deuxième aspect du troisième amendement ! Au contraire, nous demandons même un renforcement des moyens de vérification du respect des plafonds à travers une professionnalisation des commissions des loyers et l'introduction d'un registre national des loyers demandés.

En ce qui concerne l'amendement 2, nous saluons tout d'abord le fait que les auteurs confirment le remplacement de la règle des « tiers annuels » par une limite biennale de la hausse des loyers de 10%. Cependant, afin d'éviter que cette règle demeure généralement inopérante sur un marché locatif fortement tendu où de nombreux locataires hésitent à introduire une réclamation et préfèrent d'accepter une hausse illégale du loyer, nous tenons à souligner une fois de plus qu'il faudrait introduire un enregistrement et un contrôle systématiques des loyers demandés au Luxembourg et prévoir des sanctions conséquentes pour les propriétaires-bailleurs qui ne respectent pas le plafond respectivement la nouvelle limite biennale de hausse du loyer.

Si nous saluons les précisions concernant le plafonnement à 5% du capital investi de la somme des loyers perçus dans le cadre d'une colocation ainsi que dans le cas d'une location à baux multiples, nous tenons à souligner qu'une grande partie (probablement une majorité) de ces contrats ne respectent actuellement pas le plafond légal. Cela dit, nous tenons à souligner que les locataires concernés figurent généralement parmi les membres les plus vulnérables de notre société (personnes à revenus très faibles, jeunes expats, etc.) qui évitent généralement toute sorte de conflit avec le bailleur et qui sont généralement tentés/forcés d'accepter des loyers illégaux et démesurés ce qui risque d'annuler l'impact de cette précision légale. Cela dit, nous proposons d'introduire au niveau national des contrôles régulières de ces contrats et de prévoir des sanctions plus conséquentes pour les bailleurs qui demandent une somme de loyers qui dépasse 5% du capital investi dans les surfaces mises à disposition aux locataires.

En outre, l'amendement 2 vise également la suppression de toutes les propositions concernant la réforme du calcul du capital investi et donc du plafonnement des loyers telles que proposées par la première série d'amendements gouvernements datant d'octobre 2022.

Bien que la CSL figure également parmi les institutions ayant fortement critiqué le modèle proposé, nous tenons à souligner qu'une réforme ambitieuse et un plafonnement efficace des loyers sont, aujourd'hui, à la suite des évolutions récentes au niveau du marché immobilier luxembourgeois et de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), plus importants que jamais. En effet, l'envolée des taux d'intérêt a provoqué une baisse sensible de l'investissement privé dans le logement respectivement de l'activité dans les secteurs de la construction résidentielle et de l'artisanat, ralentissement qui risque d'intensifier le déséquilibre persistant entre production en logements et croissance démographique.

Etant donné que l'accès à la propriété immobilière est devenu illusoire pour une partie croissante de la population qui s'oriente désormais vers la location, la pression sur le marché locatif semble avoir atteint un nouveau pic ce qui a provoqué une nette accélération vers le haut des loyers demandés depuis le 4^{ème} trimestre 2022 (nouveaux contrats).

Etant donné que le plafonnement actuellement en vigueur est tout d'abord fort anachronique, inefficace, voire de facto inopérant, et ne fournit par conséquent pas la protection nécessaire aux locataires qui sont d'ailleurs largement surreprésentés parmi les ménages les plus vulnérables, il est d'une importance primordiale de légiférer, dans les meilleurs délais, en matière de plafonnement des loyers au Luxembourg, faute de quoi nous risquons que les loyers poursuivent leur envolée pendant les prochaines années.

Au vu de la crise du droit au logement qui est en train de s'intensifier, nous tenons à renvoyer aux nombreuses critiques exprimées dans nos avis précédents²⁰²¹ qui restent majoritairement valables et nous soulignons une fois de plus nos revendications principales en matière de plafonnement des loyers que sont :

- 1) L'introduction d'un plafonnement efficace et contraignant qui permet de protéger les locataires et de freiner la hausse conséquente des loyers. Le plafond réformé devrait limiter l'évolution potentielle des loyers à l'évolution du pouvoir d'achat des locataires ;
- 2) La priorisation de la protection des locataires par rapport au rendement des multi-propriétaires ainsi que, de manière générale, la lutte contre la financiarisation progressive de l'immobilier résidentiel ;
- 3) L'introduction d'un nouveau facteur de réévaluation du capital investi plus protecteur des locataires. Une réévaluation en fonction de l'indice des prix immobiliers (proposée dans le cadre de la première série d'amendements d'octobre 2022) est inacceptable ;
- 4) Une formule qui incite les propriétaires-bailleurs à investir régulièrement dans la rénovation (dont notamment l'assainissement énergétique) des logements locatifs ;
- 5) Une forte augmentation du degré de transparence entre locataire et propriétaire-bailleur ainsi que l'introduction d'un registre national permettant l'enregistrement et le contrôle systématiques des loyers demandés ;
- 6) La sanction des propriétaires-bailleurs qui ne respectent pas le cadre légal ;

²⁰ https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2020/08/20201028_csl_avis_bailloyer.pdf

²¹ https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2022/11/20221115_csl_avis_bailloyer-amendements_projet832022.pdf

- 7) La professionnalisation et fonctionnarisation des commissions des loyers qui sont responsables en cas de conflit entre locataire et propriétaire ;
- 8) Le contrôle régulier des loyers demandés dans le cadre de colocations et de locations à baux multiples qui est indispensable afin de protéger les locataires les plus vulnérables.

Luxembourg, le 17 mai 2024

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.