

N° 7642²⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant modification :

1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;

2° de l'article 1714 du Code civil

* * *

TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(5.7.2024)

Le projet de loi n°7642 a pour objet de modifier certaines dispositions relatives au bail à usage d'habitation, et plus particulièrement de modifier la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

En bref

- La Chambre de Commerce salue vivement le fait que les inquiétudes formulées par les chambres professionnelles à l'égard du mécanisme projeté de plafonnement des loyers aient été prises en compte.
- Elle se félicite par conséquent du retrait du régime proposé de plafonnement des loyers et plaide pour la mise en place d'une concertation entre l'ensemble des acteurs en vue d'une éventuelle réforme du système actuellement en vigueur.
- La Chambre de Commerce regrette toutefois le maintien d'autres dispositions du projet de loi (plafonnement des augmentations de loyers à 10%, réduction du montant maximal de la garantie locative, prise en charge pour moitié des frais d'agence immobilière, ...) susceptibles à ses yeux d'impacter négativement l'attractivité de la location immobilière.
- Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver les amendements gouvernementaux sous avis sous réserve de la prise en considération de ses observations.

*

CONTEXTE

La Chambre de Commerce avait avisé la première version du projet de loi n°7642 dans son avis en date du 5 février 2021¹.

Dans un premier avis complémentaire commun daté du 31 janvier 2023², la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers avaient fortement critiqué la première salve d'amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642.

Ces derniers apparaissaient en effet être totalement à contre-courant alors qu'ils tendaient *in fine* à dissuader les investissements dans l'immobilier locatif et ce, dans le contexte d'une baisse généralisée des ventes et nouvelles constructions immobilières.

Dans un second avis complémentaire en date du 16 mai 2023³, la Chambre de Commerce avait avisé de nouveaux amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi n°7642. Si la prise en compte renforcée des efforts de rénovation lors de la décote du capital investi par ces amendements constituait certes un point positif, la Chambre de Commerce renouvelait ses appels à mettre en place un mécanisme de plafonnement des loyers pragmatique et cohérent, ne dissuadant pas l'investissement dans l'immobilier locatif.

La Chambre de commerce rappelait également que les dispositions de ce projet de loi visant à réduire l'attractivité de l'investissement dans l'immobilier locatif s'avéraient totalement à l'opposé des besoins actuels du marché immobilier national et de notre économie.

Les présents amendements gouvernementaux font suite aux nombreux avis négatifs émis à l'encontre des différentes versions du projet de loi n°7642.

La Chambre de Commerce se félicite par conséquent que les auteurs des présents amendements aient pris en compte les préoccupations des professionnels du secteur de la construction ainsi que le contexte économique actuel pour adapter la philosophie générale du projet.

La Chambre de Commerce salue cette approche pragmatique et réaliste consistant à ne pas persister dans une voie dont tout le monde s'accordait à dire qu'elle mènerait à une accentuation des problèmes en matière de logement au Luxembourg.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les amendements gouvernementaux sous avis ont pour objet de faire droit à un certain nombre d'observations d'ordre légistiques formulées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire en date du 24 octobre 2023 ainsi que de prendre en considérations certaines revendications formulées par les différentes institutions consultées dans le cadre de la procédure législative.

A cet égard, la Chambre de Commerce relève les points suivants comme constituant les principales caractéristiques des dispositions du projet tel qu'amendé.

A) Suppression de la réforme du plafonnement des loyers

Le projet de loi n°7642 avait initialement pour objectif d'influer sur la détermination du plafond des loyers actuellement en vigueur en vertu de loi modifiée du 21 septembre 2006 par l'intermédiaire des deux leviers suivants : (i) la réévaluation de la notion de capital investi, et (ii) la diminution du taux maximal de rendement du capital investi, actuellement de 5% annuel, à 3,5%.

Aux termes des commentaires des amendements gouvernementaux sous avis : « *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.* »

¹ Avis 5596SMI de la Chambre de Commerce

² Avis complémentaire commun 5596bis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

³ Deuxième avis complémentaire 5596terSMI de la Chambre de Commerce

Les présents amendements entendent dès lors supprimer du projet de loi sous avis l'ensemble des dispositions relatives à la réforme du système de plafonnement des loyers.

Ainsi, consécutivement à cette suppression, le mécanisme actuel de plafonnement des loyers annuels (maximum 5% du capital investi réévalué et décoté quinze années après la construction du logement) demeurera en vigueur en l'absence d'une contre-proposition au sein des présents amendements.

La Chambre de Commerce salue cette suppression qu'elle appelait de ses vœux et se félicite que les nombreuses critiques et craintes formulées par les chambres professionnelles et les acteurs du secteur de la construction aient été entendues.

Elle plaide également en faveur de la mise en place d'une concertation avec l'ensemble des acteurs en vue d'une éventuelle réforme du système de plafonnement des loyers.

A cet égard, et dans l'optique d'une telle réflexion ultérieure quant à un nouveau régime de plafonnement des loyers, la Chambre de Commerce rappelle entre autres la proposition qu'elle avait formulée dans son avis commun avec la Chambre des Métiers visant à adopter un taux maximal de rendement fluctuant en fonction du contexte économique, notamment en fonction de l'évolution du taux d'inflation.

De même, afin de maintenir l'attractivité de l'investissement dans l'immobilier neuf, ceci afin d'assurer le maintien d'un niveau raisonnable de constructions nouvelles chaque année, il conviendrait de maintenir un mécanisme de décote du capital investi uniquement après un certain nombre d'années d'existence, une décote deux années après la construction d'un bien, comme prévu précédemment par le projet de loi, ne faisant pas de sens.

B) Maintien du plafonnement des augmentations de loyer à 10%

Dans ses versions précédentes, le projet de loi amendé prévoyait qu'en cas de hausse du loyer de plus de 10%, cette hausse devait s'appliquer par « tiers annuels », c'est-à-dire être répartie en trois parts égales sur trois années consécutives.

Les précédents amendements gouvernementaux avaient proposé de supprimer cette mesure complexe à mettre en œuvre et de la remplacer par une nouvelle disposition prévoyant qu'en cas d'augmentation du loyer, celui-ci ne pourrait pas être augmenté de plus de 10%.

La Chambre de Commerce regrette que les présents amendements gouvernementaux maintiennent ce plafonnement à 10% des augmentations de loyer.

En effet, la Chambre de Commerce souhaite rappeler ici son attachement au principe de la libre détermination des prix, qui, sauf situations exceptionnelles où l'intervention du législateur s'avérerait dûment nécessaire pour corriger certains déséquilibres exceptionnels et temporaires sur un marché déterminé, devrait demeurer la règle.

Or, comme d'ores et déjà relevé dans le précédent avis de la Chambre de Commerce, le régime des baux à usage d'habitation connaîtra par le biais de la réforme proposée un double système de plafonnement : (i) un plafonnement du rendement maximal pouvant être obtenu pour un immeuble locatif, et (ii) désormais, un plafonnement des augmentations de loyer.

Un tel mécanisme de double plafonnement pourrait, aux yeux de la Chambre de Commerce, préjudicier à l'attractivité de l'investissement locatif, ce qui n'est guère souhaitable dans le contexte actuel de ralentissement des ventes immobilières et des nouvelles constructions.

C) Le maintien du nouveau régime de la colocation

L'un des autres grands objectifs du projet de loi n°7642 était également d'encadrer la pratique de la colocation, assurant ainsi une sécurité juridique à l'ensemble des parties à un tel contrat.

Les présents amendements gouvernementaux maintiennent les dispositions initiales du projet de loi relatives à la colocation tout en y apportant certaines modifications afin de faire droit à certaines oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat.

Il est ainsi notamment précisé que le régime légal de la colocation aura un « caractère d'ordre public » afin d'éviter d'offrir la possibilité aux parties d'y déroger.

Il est également précisé que le bailleur-occupant ne sera pas à considérer comme un co-locataire et qu'il devra indiquer dans le contrat de bail de colocation le montant de la part qu'il doit supporter dans

les frais de la vie en colocation ainsi que quelques dispositions concernant la responsabilité solidaire des colocataires vis-à-vis du bailleur.

Si la Chambre de Commerce approuve les modifications proposées par les présents amendements au régime de la colocation, elle souhaite cependant réitérer ses interrogations quant au régime proposé en matière de colocation et de location de chambres meublées et quant à ses potentiels effets négatifs sur le développement de ces pratiques, répondant pourtant à des besoins réels sur le marché de l'immobilier.

En effet, les présents amendements maintiennent entre autres la disposition prévoyant que « *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 à l'alinéa 1^{er}. 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 1^{er}.* »

Comme indiqué dans l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, les dispositions, qui visent à inclure dans le mécanisme de plafonnement, les loyers pouvant être demandés dans le cadre d'une colocation ou d'une location de chambre meublée en prévoyant notamment que ces derniers ne pourront dépasser le plafond légal prévu pour une location dite « classique » du même bien, pourraient en effet fortement nuire au développement de ces pratiques.

Face à la multiplication des risques pour le propriétaire et aux contraintes administratives accentuées découlant du nouveau régime d'encadrement de la colocation, il convient en effet de se demander quel demeurera l'intérêt pour un propriétaire de proposer son bien à la colocation s'il ne peut espérer obtenir un rendement ne serait-ce que légèrement supérieur à celui d'une location classique ?

Les chambres professionnelles ont déjà exprimé leurs craintes que ces nouvelles dispositions nuisent à terme à l'attractivité de ces modes de location pour les propriétaires, avec à la clé une accentuation des difficultés pour se loger pour le public généralement attiré par ces pratiques (jeunes diplômés, travailleurs arrivant au Luxembourg, etc...), ce qui pourrait encore davantage impacter l'attractivité du pays pour la main d'œuvre étrangère.

La Chambre de Commerce réitère dès lors la proposition formulée à l'époque (i) d'exclure la colocation et la location de chambre meublée du mécanisme de plafonnement des loyers, sinon (ii) de prévoir un plafond supérieur à celui prévu dans le cadre d'une location classique du bien concerné.

D) Le maintien du partage pour moitié des frais d'agence immobilière et de la réduction du montant maximal de la garantie locative.

La Chambre de Commerce relève que les présents amendements gouvernementaux maintiennent les dispositions du projet de loi visant à (i) réduire le montant maximal de la garantie locative pouvant être demandée, de trois à deux mois de loyers, et (ii) à imposer le partage pour moitié entre propriétaire et locataire des commissions d'agence immobilière.

Si la Chambre de Commerce comprend la volonté à l'origine de ces dispositions, elle rappelle les interrogations formulées à leur rencontre dans son premier avis en date du 5 février 2021 concernant les possibles effets négatifs de ces nouvelles mesures sur les loyers.

En effet, diminuer le montant de la garantie dont dispose le propriétaire ainsi que lui imposer de prendre en charge la moitié des commissions d'agence immobilière pourraient inciter certains propriétaires à répercuter les effets de ces mesures sur les montants des loyers, avec à la clé certaines hausses supplémentaires.

E) Le maintien d'un formalisme renforcé... toutefois allégé par rapport aux versions précédentes.

Pour des raisons de preuve et de transparence, il était notamment proposé dans les versions précédentes du projet de loi n°7642 d'exiger, pour les nouveaux baux, la conclusion d'un contrat de bail écrit, et ce sous peine de nullité. Cet écrit devait également contenir certaines mentions obligatoires.

Parmi ces mentions obligatoires, et afin de mieux contrôler si le montant du loyer demandé par le bailleur ne dépassait pas le plafond légal prévu, il était notamment prévu initialement de rendre obligatoire pour le propriétaire de déterminer le capital investi, réévalué et décoté, avant la mise en location de son logement et d'indiquer celui-ci dans le contrat de bail.

Les présents amendements entendent légèrement atténuer ce formalisme accru en matière de conclusion d'un contrat de bail à usage d'habitation, en supprimant l'obligation pour le bailleur d'indiquer dans le contrat de bail le montant précis du capital investi, réévalué et décoté pour le logement concerné, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

La Chambre de Commerce relève toutefois que l'exigence d'un contrat écrit, contenant certaines mentions obligatoires, dont notamment la mention que le loyer demandé par le bailleur respecte le plafond légal du loyer annuel, sont maintenues dans le projet de loi n°7642.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver les amendements gouvernementaux sous avis sous réserve de la prise en considération de ses observations.

Entrée à l'Administration parlementaire le 18 juillet 2024.

