



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/33/2023

14 juin 2023

Bail à loyer – amendements II

relatif aux

Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Par lettre en date du 31 mars 2023, Monsieur Henri Kox, ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle les amendements gouvernementaux sous rubrique.

L'objet des amendements gouvernementaux et les commentaires de la Chambre des salariés

1. Avant de passer à nos commentaires concernant les différents amendements gouvernementaux, la Chambre des salariés (CSL) tient à souligner qu'un plafonnement efficace des loyers est, 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 important que jamais.

2. En effet, la hausse concomitante des taux d'intérêts et des prix de la construction a provoqué une baisse sensible de l'activité du secteur de la construction et, par conséquent, du nombre de nouvelles constructions achevées à court terme. Ainsi, le déséquilibre entre croissance du parc résidentiel et croissance démographique s'intensifiera davantage sur les prochaines années. 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. Ainsi, les derniers trimestres étaient marqués par une explosion des loyers demandés/annoncés et la crise du droit au logement s'accroît davantage.

3. Dès lors, afin de protéger les ménages locataires (souvent moins aisés) en période de choc inflationniste, nous tenons à revendiquer une fois de plus que les responsables politiques profitent de l'occasion de la réforme de la loi sur le bail à usage d'habitation pour introduire un plafonnement efficace et contraignant de l'évolution des loyers. De manière générale, et notamment dans le contexte actuel qui rend la protection adéquate des locataires encore plus importante, notre Chambre ne peut que rejeter une réforme peu ambitieuse qui confirmerait de facto le statu quo actuel !

4. Les auteurs proposent deux 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 :

Amendement 1 : Renforcer la prise en compte des efforts de rénovation

5. Il est proposé de renforcer la prise en compte des efforts de rénovation en précisant dans le texte qu'en ce qui concerne la décote, les montants investis « *dans les travaux d'entretien, de réparation et d'amélioration ne sont pris en considération qu'à partir de la troisième année de leur dépense effective* ».

6. Dans notre avis concernant la première série d'amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642¹, notre Chambre a souligné l'incohérence du système de décote tel que proposé à l'époque par les auteurs qui risquerait « *de constituer un élément contreproductif en réduisant l'incitation d'investir dans une amélioration respectivement une rénovation d'un objet locatif* »

7. Par conséquent, à l'époque, nous avons proposé d'opter pour un système de décote appliquant un « *taux de décote spécifique à chaque investissement en fonction du moment de la réalisation* ».

8. Dès lors, nous saluons les clarifications et modifications proposées dans le cadre de l'Amendement 1, qui devraient rendre le système de décote plus cohérent tout en incitant les propriétaires-bailleurs à investir de manière continue dans la rénovation des logements et de lutter ainsi contre la vétusté du parc résidentiel locatif.

¹ https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2022/11/20221115_csl_avis_bailaloyer-amendements_projet832022.pdf

9. Toutefois, nous tenons à remarquer que l'amendement aura généralement un effet haussier sur les plafonds de loyer. En effet, étant donné que les investissements visés seront décotés de manière moins prononcée par la suite, le capital investi, décoté et réévalué, et donc le plafond, seront plus élevés.

10. Dans ce contexte, nous tenons à souligner que :

- 1) Les simulations effectuées par le LISER sur l'évolution future des plafonds de loyer dans le cadre du premier projet d'amendements gouvernementaux sont, à la suite de la modification du modèle de décote, fautives (en effet, elles l'étaient déjà au moment du dépôt étant donné que certains frais accessoires pouvant être inclus dans le calcul du capital investi n'étaient pas pris en compte) et sous-estiment de manière sensible le capital investi, réévalué et décoté, ainsi que les loyers légaux qui résulteront de la réforme ;
- 2) De manière générale, notre Chambre était d'avis que le modèle du capital investi devrait être revu et qu'il faudrait prévoir des plafonds plus contraignants et efficaces.

11. C'est pour cette raison que nous avons souligné dans le cadre de notre avis qu'il faudrait impérativement combiner la modification du système de décote (effet haussier sur le capital investi) avec un coefficient de réévaluation du capital investi moins dynamique (effet baissier sur le capital investi) afin d'éviter que la modification provoque une hausse supplémentaire et insupportable des plafonds de loyer.

12. Par conséquent, si nous saluons à priori les modifications concernant le système de décote proposées par les auteurs, nous ne pouvons soutenir l'amendement qu'à condition que le modèle de calcul des plafonds de loyer soit généralement revu dans le but de garantir un plafonnement plus efficace des loyers.

Amendement 2 : Simplifier la règle des « tiers annuels » par un plafond pour la hausse des loyers

13. Afin de simplifier la règle des « tiers annuels » par l'introduction d'un plafond pour la hausse des loyers, « *il est proposé de remplacer la règle des tiers annuels par une limite biennale de hausse des loyers de 10%. En conséquence, lors de chaque adaptation du loyer, le loyer ne pourra pas être augmenté de plus de 10% à la hausse* ».

14. Ainsi, le nouvel article 3 du projet de loi est amendé comme suit :

« 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. ».

15. Dans notre avis précédent, nous avons réclamé l'introduction d'un « *échelonnement plus conséquent des augmentations excessives de loyer* » 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 progresser (Le propriétaire pourrait par exemple annoncer une hausse de 100% du loyer, échelonnée sur 3 ans)².

² Il faut évidemment, au moins en théorie, respecter le plafond du loyer tel que déduit du capital investi.

16. 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. »

17. Par conséquent, nous saluons l'introduction d'un plafond biennal pour la hausse des loyers. Cependant, nous nous demandons pourquoi 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 de 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.

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. 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.

19. De plus, 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 par l'amendement sous avis).

Conclusion

20. En conclusion, notre Chambre soutient les amendements sous avis sous condition que nos commentaires soient intégrés dans le projet.

Toutefois, en dépit des amendements, la CSL tient à souligner qu'elle continue 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. 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 précédents³ 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 ;
- 2) L'introduction d'un coefficient de réévaluation moins dynamique (qui ne suit pas automatiquement l'évolution des prix immobiliers) ;
- 3) La suppression du « reset » illogique du capital investi en cas d'aliénation à titre gratuit ;
- 4) L'augmentation du degré de transparence ainsi que l'enregistrement et le contrôle systématiques des loyers demandés sur le marché locatif luxembourgeois ;

³ https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2022/11/20221115_csl_avis_bailaloyer-amendements_projet832022.pdf et https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2020/08/20201028_csl_avis_bailloyer.pdf

- 5) La sanction des propriétaires-bailleurs qui ne respectent pas le cadre légal ;
- 6) La professionnalisation et fonctionnarisation des commissions de loyers.

Luxembourg, le 14 juin 2023

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.