



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

28 mai 2020

AVIS III/35/2020

relatif au projet de loi portant dérogation temporaire à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

..... AVIS

Par lettre en date du 22 mai 2020, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

1. L'objet du projet de loi

1. En raison de la crise sanitaire du COVID-19 qui a provoqué immédiatement une crise économique, le gouvernement a déclaré, en date du 18 mars 2020, l'état de crise sur le territoire national luxembourgeois pour une durée de trois mois.

2. D'après les motifs exposés dans le projet de loi ici sous avis, la pandémie du COVID-19 constitue « *une menace réelle pour les intérêts vitaux de la population qui nécessite la prise de mesures en faveur de catégories de personnes méritant une protection, comme notamment les locataires d'un logement à des fins d'habitation du marché privé (...).* »

3. Afin de protéger ces locataires, dont un bon nombre ont déjà perdu, ou risquent de perdre dans les prochains mois, une partie importante de leur revenu, le gouvernement a décidé de temporairement geler tous les loyers des logements à usage d'habitation par le biais du projet de loi sous rubrique.

4. Ainsi, toute adaptation du loyer dans le sens d'une **augmentation du loyer** sera interdite à partir de la date de la fin de l'état de crise jusqu'au 31 décembre 2020.

2. La législation actuelle

5. Actuellement, les modalités en matière de fixation du loyer d'un logement à usage d'habitation sont principalement fixées par le biais de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

6. En ce qui concerne l'adaptation d'un loyer fixé dans un bail déjà en vigueur, l'article 3, paragraphe 5, de ladite loi établit que « *le loyer de tout logement à usage d'habitation fixé en vertu des dispositions qui précèdent soit de l'accord des parties, soit par la commission des loyers, soit judiciairement, ne peut faire l'objet d'une adaptation que tous les deux ans.* »

7. Un bailleur a donc droit à une augmentation du loyer tous les deux ans. Toutefois, l'ampleur de cette augmentation est (théoriquement) limitée par certaines dispositions, dont notamment le fait que « *la location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans le logement* » (article 3, paragraphe 1)

8. Notons d'ailleurs qu'un gel temporaire du loyer des logements à usage d'habitation est actuellement déjà en vigueur.

9. En effet, en date du 20 mai 2020, le gouvernement en conseil a déjà décidé – en application de l'article 31, paragraphe 4, de la Constitution (état de crise) – l'interdiction de toute augmentation du loyer des logements à usage d'habitation **pendant la durée de l'état de crise** par le biais du règlement grand-ducal du 20 mai 2020 portant dérogation temporaire à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. Le projet de loi ici sous avis vise donc une prorogation de cette décision en dehors de la période de l'état de crise jusqu'au 31 décembre 2020.

3. Les observations de la Chambre des salariés

3.1. Un gel des loyers qui est absolument indispensable

10. Aux yeux de la Chambre des salariés (CSL), un gel tel qu'il est prévu par le projet de loi ici sous avis est fortement nécessaire afin de protéger les ménages locataires qui se trouvent souvent, d'un point de vue financier, parmi les ménages les plus vulnérables.

11. Il est évident que la pandémie du COVID-19 et la crise économique qui en résulte ont des répercussions importantes sur le revenu d'un bon nombre de ménages locataires. Le confinement et la fermeture intégrale d'une majorité des secteurs économiques ont provoqué la nécessité de faire fortement recours au chômage partiel et sont à la base d'une hausse sensible du taux de chômage – selon les données récentes du STATEC, le taux de chômage, corrigé des variations saisonnières, s'établit à 6,9% au 30 avril 2020 contre seulement 5,5% en février 2020, ce qui constitue déjà une augmentation considérable qui risque d'ailleurs de s'accroître encore au cours des prochains mois.

12. Au milieu d'une telle crise économique qui diminue amplement le pouvoir d'achat d'un nombre important de salariés, il serait absolument irresponsable de la part du législateur de laisser aux propriétaires immobiliers la possibilité de hausser les loyers (selon les modalités décrites ci-dessus) et d'augmenter ainsi toujours davantage la pression financière sur ces locataires qui souffrent déjà sous les retombées économiques de la crise sanitaire.

13. Une protection ambitieuse des locataires est dans ce moment indispensable et, en conclusion, la CSL soutient pleinement ce projet de loi qui vise l'interdiction de toute augmentation du loyer d'un bail à usage d'habitation jusqu'au 31 décembre 2020.

14. En plus, notre Chambre salue le fait que ce gel perdurera après la fin de l'état de crise et du confinement jusqu'au 31 décembre 2020. Il est évident que le taux de chômage ne retombera pas soudainement à son niveau d'avant crise et que, tout au contraire, il risque de rester à un niveau élevé, voire même d'augmenter après la fin de l'état de crise et qu'il est, en conséquence, nécessaire de protéger pendant la période du dé-confinement les ménages vulnérables.

15. Toutefois, personne ne sait à l'heure actuelle quelle envergure la crise économique prendra dans les prochains mois et si, dans le pire des cas, une deuxième vague d'infections arrivera et détériorera la situation davantage. Il est fortement possible que le chômage et la baisse du pouvoir d'achat vont perdurer bien au-delà de 2020. **Si une telle évolution devait se produire, le gouvernement devrait instituer une prolongation du gel du loyer des logements à usage d'habitation au-delà du 31 décembre 2020.**

Dans ce même contexte, il est important d'éviter que les propriétaires immobiliers abusent leur position de force pour hausser les loyers en dépit du gel temporaire. Afin de contrer un tel comportement néfaste d'un point de vue social au plein milieu d'une crise économique, le gouvernement devrait temporairement fixer des sanctions fortement élevées en cas d'infraction de la part du propriétaire.

3.2. Une augmentation de la flexibilité des locataires dans le paiement de leur loyer

16. Même en présence d'un gel temporaire du loyer des baux à usage d'habitation jusqu'au 31 décembre 2020, celui-ci ne change rien au fait que les locataires doivent toujours payer l'intégralité de leurs loyers – qui ont d'ailleurs déjà atteint un niveau très élevé en rapport avec le pouvoir d'achat médian des salariés - et que ce paiement risque de poser de plus en plus de problèmes financiers en raison de la crise économique et du déclin du pouvoir d'achat d'un bon nombre de ménages.

17. Afin de donner aux locataires plus de flexibilité dans le paiement de leur loyer, ce qui est finalement aussi dans l'intérêt des propriétaires, la CSL estime que le gouvernement devrait introduire une base légale fixant les modalités selon lesquelles un report partiel, voire intégral du loyer des baux à usage d'habitation à une date ultérieure peut être conclu entre le bailleur et le locataire.

18. La CSL est convaincue que pour des ménages qui ont été et sont encore, de toute évidence, affectés par la pandémie du COVID-19 en ce qui concerne leurs moyens financiers, seule une réduction temporaire, voire, dans le pire des cas, une suspension intégrale du loyer des baux à usage d'habitation est un moyen apte à éviter une crise sociale et devrait, par conséquent, être promue par le législateur.

Le CSL se rend compte du fait que beaucoup de propriétaires immobiliers doivent rembourser un prêt hypothécaire et qu'un report, voire une réduction/suspension temporaire des loyers pourrait retirer aux propriétaires les moyens financiers nécessaires pour effectuer ce remboursement. Cependant, un tel effet « domino » pourrait toujours être résolu à travers un report temporaire du remboursement du prêt immobilier.

La crise sanitaire et économique nous concerne tous et ne peut être résolue qu'à travers la solidarité des citoyens luxembourgeois. Il est évident que les coûts de la crise doivent être distribués selon le principe de l'équité sociale et que dans une telle situation, les locataires vulnérables qui peuvent faire preuve d'une baisse substantielle de leur revenu liée directement à la crise sanitaire doivent être protégés.

Notre Chambre est d'avis que, dans une telle situation de crise économique, le gouvernement devrait assurer la base légale nécessaire afin de donner aux bailleurs la possibilité de participer à cet effort solidaire de la société luxembourgeoise dans le but de réduire la pression financière sur les ménages vulnérables pour lesquels les loyers importants du marché locatif luxembourgeois risquent de devenir insupportables.

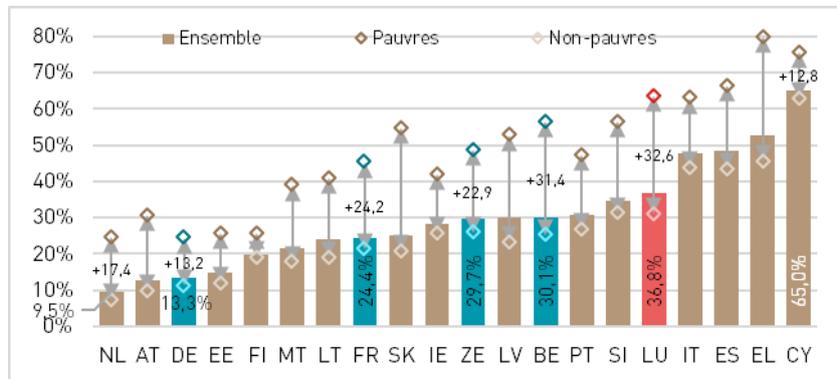
3.3. L'insuffisance de la durée du gel au vu de la flambée inquiétante des loyers

19. La CSL a déjà revendiqué à maintes occasions – entre autre dans la note « Logement » publiée en date du 25 février 2020 – un plafonnement plus effectif, voire un gel des loyers.

20. Le fait que les loyers constituent de plus en plus une charge financière insupportable n'est pas un phénomène nouveau qui est seulement lié aux conséquences économiques de la pandémie du COVID-19. Tout au contraire, la hausse incontrôlée des loyers depuis des années, voire même des décennies, menaçait les ménages locataires déjà bien avant l'apparition du Coronavirus et la situation sur le marché locatif privé était déjà catastrophique avant la déclaration de l'état de crise.

21. Ainsi, la proportion de ménages ayant de lourdes charges financières liées au logement était en progression constante (de 28,6% en 2005 à 36,8% en 2017 selon les données d'Eurostat) et le Luxembourg faisait déjà figure de mauvais élève en 2017 en comparaison avec la grande majorité de ses partenaires de la zone euro, se classant ainsi à la 5^e place, dépassé uniquement par la Chypre, la Grèce, l'Espagne et l'Italie.

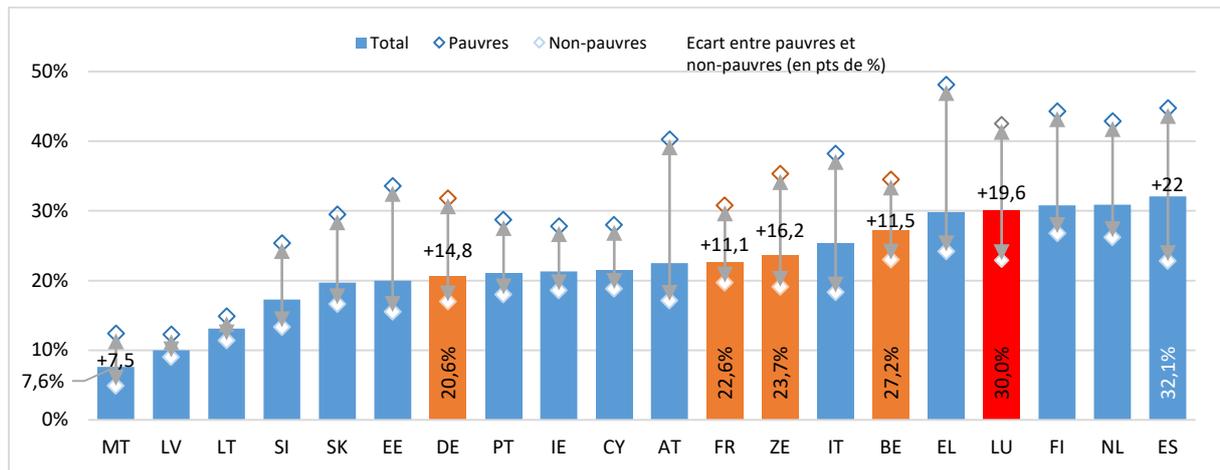
Graphique 1 : Part de ménages ayant de lourdes charges financières liées aux frais de logement (2017)



Source : Eurostat ; graphique : CSL

22. Pire encore, en regardant plus particulièrement la part des loyers dans le revenu disponible des ménages locataires, il appert que le Luxembourg se place, en 2017, en 4^e position des plus fortes parts au sein de la zone euro. En effet, les locataires y consacrent en moyenne 30% de leur revenu disponible pour le paiement du loyer. L'écart de 19,6 points entre ménages pauvres et non pauvres, et surtout la forte proportion de revenu disponible consacrée par les deux catégories de ménages sont autant de reflets des prix immobiliers élevés et croissants au Luxembourg et range, là encore, le pays parmi les plus mauvais élèves de la zone euro.

Graphique 2 : Part du loyer dans le revenu disponible et écart entre pauvres et non-pauvres (2017)



Source : CSL, Panorama Social 2019

23. Comme les loyers sont un facteur important dans le calcul de la rentabilité d'un investissement immobilier, le plafonnement ineffectif des loyers stimule davantage la spéculation immobilière et par conséquent la pression sur l'évolution des prix immobiliers et des loyers.

24. Dans la lutte contre la flambée des prix immobiliers et des loyers en général, il est ainsi indispensable d'envisager une politique différente en matière de contrôle législatif de l'évolution des loyers. Les dispositions en matière de plafonnement des loyers fixées par l'article 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation sont insuffisantes vu la situation actuelle sur le marché locatif.

25. Le projet de loi ici sous avis montre qu'un gel intégral des loyers est, d'un point de vue législatif et politique, absolument possible. Comme évoqué dans l'exposé des motifs, les locataires sur le marché locatif privé – qui est dominé par une demande qui dépasse largement l'offre et sur lequel les propriétaires sont constamment en position de force – se trouvent parmi les ménages les plus vulnérables et nécessitent le soutien immédiat du législateur.

26. Afin de remédier à cette situation insupportable des locataires sur le marché locatif luxembourgeois, notre Chambre revendique soit un plafonnement amplement plus ambitieux et effectif, soit un gel intégral des loyers pendant plusieurs années, qui devrait persister bien au-delà de la crise sanitaire jusqu'à ce que la situation sur le marché locatif se soit normalisée.

4. Conclusion

27. En conclusion, la CSL soutient pleinement le projet de loi ici sous avis. La crise sanitaire du COVID-19 a des répercussions importantes sur le revenu d'un bon nombre de locataires, pour lesquels les loyers pourraient très vite constituer une charge financière insupportable. Toute hausse additionnelle du loyer des logements à usage d'habitation serait, en plein milieu d'une telle crise économique, absolument irresponsable. Les ménages concernés sont nullement responsables pour cette crise économique et devraient, en conséquence, être protégés par le législateur par le biais d'un gel temporaire des loyers.

28. En plus, notre Chambre salue le fait que ce gel est prévu de rester en place au-delà de l'état de crise et du dé-confinement jusqu'au 31 décembre 2020. Il est évident que les conséquences économiques de la crise sanitaire et notamment la baisse du pouvoir d'achat ainsi que la flambée du taux de chômage vont perdurer au moins jusqu'à la fin de l'année et que, par conséquent, la protection des locataires devrait rester en place au moins jusqu'au 31 décembre 2020.

29. Toutefois, au cas où la crise économique perdurerait ou, pire encore, une deuxième vague d'infections suivie d'un deuxième confinement se produirait, il serait, aux yeux de notre Chambre, absolument indispensable de prolonger ledit gel.

30. D'ailleurs, notre Chambre est également d'avis que le gouvernement devrait installer la base légale nécessaire afin de faciliter la conclusion d'un accord entre le bailleur et le locataire sur un report partiel ou intégral, voire une réduction temporaire du loyer d'un bail à usage d'habitation pendant les mois de la crise économique. Aux yeux de notre Chambre, une telle mesure semble indispensable afin d'éviter une grave crise sociale en raison du bon nombre de locataires qui ont perdu, ou perdront une partie importante de leur revenu à cause de la crise sanitaire.

31. Tandis que notre Chambre salue le fait que le gouvernement vise un gel du loyer des baux à usage d'habitation en raison de la crise sanitaire et des effets économiques et financiers afférents, elle tient à signaler que la surcharge financière liée au coût du logement, ainsi que la flambée des loyers qui menacent les ménages les plus pauvres et vulnérables, sont nullement un phénomène nouveau lié à la crise sanitaire.

32. Tout au contraire, la situation sur le marché locatif privé luxembourgeois était déjà désastreuse bien avant le début de la crise sanitaire. Dans ce contexte, notre Chambre a critiqué à plusieurs reprises l'inefficacité du plafonnement des loyers tel qu'il est actuellement en vigueur et a revendiqué une réforme de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

33. Vu la crise économique actuellement en cours, dont les effets baissiers sur le pouvoir d'achat resteront visibles bien au-delà de la crise sanitaire au sens strict du terme, il devient de plus en plus évident qu'une interdiction des adaptations continues vers le haut des loyers des baux à usage d'habitation devrait absolument être mise en place de manière générale afin de remédier à la crise du marché immobilier luxembourgeois.

Luxembourg, le 28 mai 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.