



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/61/2020

28 octobre 2020

Bail à loyer

relatif au

Projet de loi portant modification de 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 30 juillet 2020, réf. : 11-PL-LetSaisine_PresChSal_30-07-2020.docs/JK, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

Table des matières

1. Le logement – un droit fondamental	4
2. Le capital investi et les 5%	6
2.1. Une formule qui ne peut plus être sauvée?	6
2.1.1. L'affaire du « Limpertsberg » – cas exemplaire de l'absurdité du « capital investi »	7
2.1.2. Pire encore.....	9
2.1.3. Une réforme intégrale du « capital investi » qui est devenue incontournable.....	13
2.2. Les 5% – un impératif divin ?	14
2.2.1. Le raisonnement économique à la base des 5%	15
2.2.2. Un contexte économique et social inédit en 2020	16
2.3. La réforme « cosmétique » du capital investi.....	17
2.3.1. Le « reset » absurde du capital investi dans le cas d'une acquisition à titre gratuit	17
2.3.2. Pour une meilleure transparence entre propriétaire-bailleur et locataire quant à la fixation du loyer.....	20
2.3.3. Les commissions des loyers	21
2.3.4. La « clarification » de la notion du capital investi.....	22
3. Les revendications de la Chambre des salariés en matière de plafonnement des loyers	22
3.1. Le modèle de la Chambre des salariés pour « mieux contrôler l'évolution des loyers ».....	24
3.2. Résumé du modèle CSL	33
3.3. Exemples.....	34
3.3.1. Selon le modèle actuel de la loi de 2006.....	34
3.3.2. Selon le modèle du projet de loi	35
3.3.3. Selon le modèle de la CSL	35
3.4. Tableau récapitulatif.....	37
4. Pour une réduction générale de l'effort financier initial requis de la part du locataire lors de la conclusion d'un bail locatif à usage d'habitation.....	38
4.1. Le partage équitable des frais de commission de l'agence immobilière entre le bailleur et le locataire.....	38
4.1.1. La législation et la pratique actuelle au Luxembourg en matière du partage des frais de commission d'agence immobilière	38
4.1.2. Des législations plus favorables pour les locataires dans nos pays voisins.....	39
4.1.3. L'envergure insuffisante de la réforme proposée	39
4.2. La réduction du montant maximal de la garantie locative.....	41
5. Pour un meilleur encadrement de la colocation.....	42
5.1. La colocation – un mode de vie progressiste qui améliore l'accès au droit au logement.....	42
5.2. Le rendement locatif de la colocation	43

6. La régulation du rendement locatif des chambres meublées	44
7. Conclusion	45
8. Littérature	46

Graphiques

Graphique 1 : Évolution du taux d'effort moyen des locataires selon le niveau de vie des ménages de 2010 à 2018 (en %).....	4
Graphique 2 : Évolution de la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% entre 2010 et 2018 selon le niveau de vie (en %).....	5
Graphique 3 : Indicateurs des prix et loyers annoncés en euros courants (base 100 au 1 ^{er} trimestre 2005).....	10
Graphique 4 : Évolution du ratio prix sur loyer (index 100 = 2005 T1).....	10
Graphique 5 : Indicateurs des prix et loyers annoncés en euros courants (base 100 au 1 ^{er} trimestre 2005).....	26

Tableaux

Tableau 1 : Les coefficients régionaux de l'immobilier résidentiel (1992-2016, base 100 = 1995).....	27
Tableau 2 : Coefficients de réévaluation () d'après l'article 102,alinéa 6 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.....	28
Tableau 3 : Le loyer mensuel maximal de l'appartement "Limpertsberg" selon son évolution future et par modèle (2020-2030) (*).....	37
Tableau 4 : Le ratio loyer mensuel maximal / prix à la consommation (base 100 = 2020) de l'appartement "Limpertsberg" selon son évolution future et par modèle (2020-2030) (*).....	37

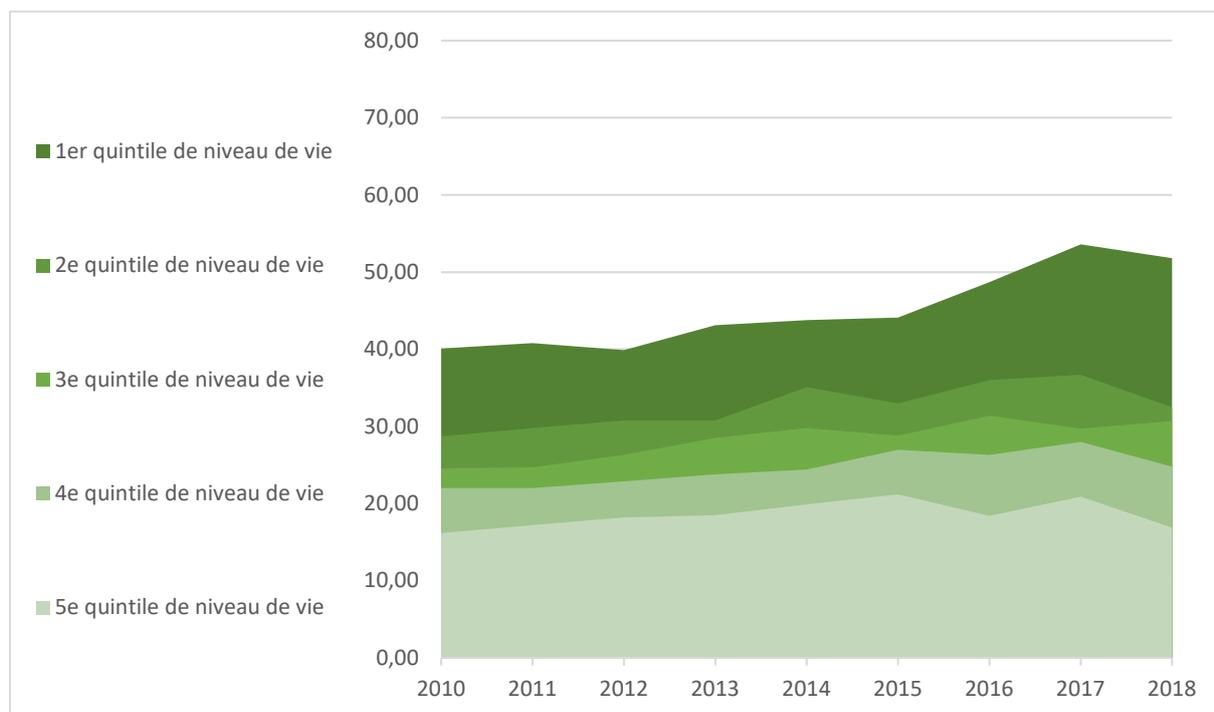
1. Le logement – un droit fondamental

Dans le cadre de la note de l'Observatoire de l'habitat n°25¹ présentée dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique, les chercheurs ont analysé entre autres l'évolution de la répartition des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et les quintiles de niveau de vie entre 2010 et 2018, ainsi que l'évolution du taux d'effort des locataires.

Les chercheurs révèlent que les locataires sont amplement surreprésentés dans les quintiles inférieurs de niveau de vie par rapport aux quintiles supérieurs. Ainsi, en 2018, 45% des ménages appartenant au 1^{er} quintile de niveau de vie sont des locataires, contre seulement 12% dans le quintile supérieur.²

De même, le taux d'effort qui mesure le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible du ménage décroît également de manière importante avec le niveau de vie. « Ainsi, en 2018, les ménages locataires du premier quintile du niveau de vie enregistrent un taux d'effort pour se loger de 51,8%. Il passe à 32,5% pour ceux du deuxième quintile du niveau de vie, puis tombe à 16,9% pour ceux du cinquième quintile. »³

Graphique 1 : Évolution du taux d'effort moyen des locataires selon le niveau de vie des ménages de 2010 à 2018 (en %)



Données : EU-SILC, 2010-2018 ; Graphique : CSL.

En plus, la proportion des ménages dont le taux d'effort est supérieur à 40% a augmenté fortement entre 2010 et 2018 et ceci notamment pour les ménages les plus vulnérables du 1^{er} quintile (de 41,7% en 2010 à 63,9% en 2018)⁴.

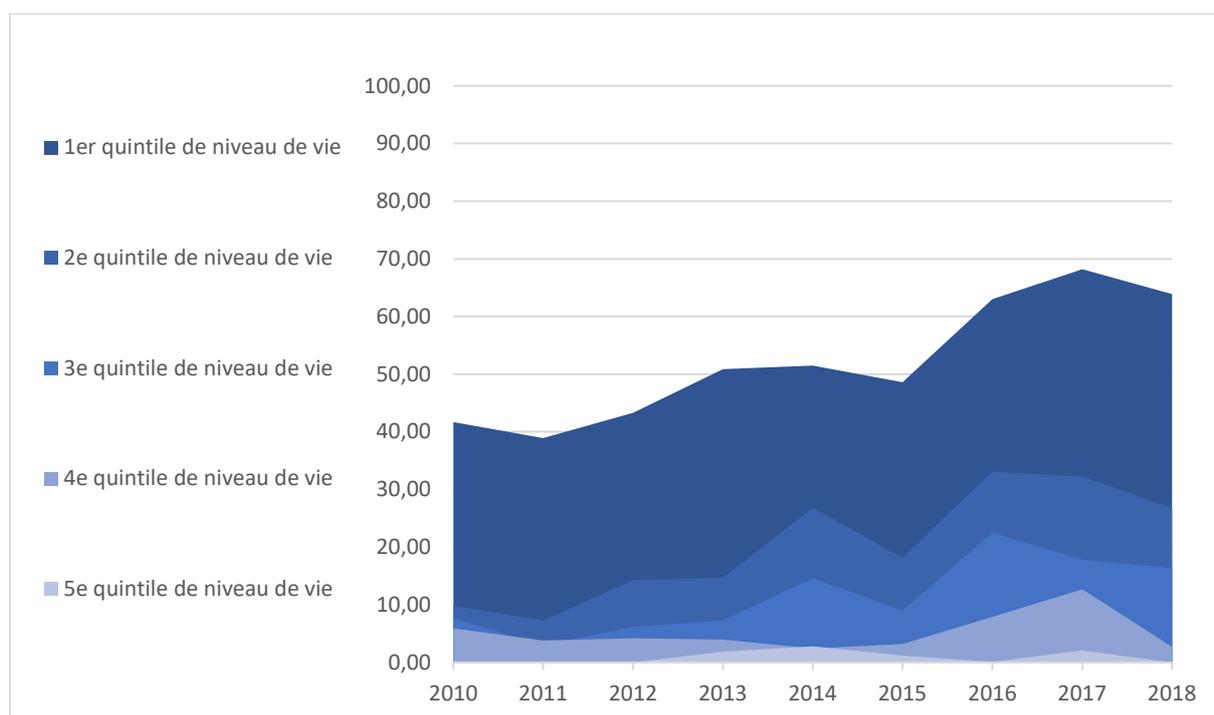
¹ L'Observatoire de l'habitat, « L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018 », 25 (Luxembourg, juillet 2020).

² L'Observatoire de l'habitat, 12.

³ L'Observatoire de l'habitat, 5.

⁴ L'Observatoire de l'habitat, 13.

Graphique 2 : Évolution de la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% entre 2010 et 2018 selon le niveau de vie (en %)



Données : EU-SILC, 2010-2018 ; Graphique : CSL.

Au vu de ces révélations inquiétantes, il appert évident que les responsables politiques devraient prendre immédiatement des mesures politiques afin de réduire le poids des loyers qui grignotent de plus en plus le pouvoir d'achat des locataires les plus vulnérables.

Tandis qu'on pourrait argumenter que les locataires appartenant au quintile supérieur ont choisi volontairement de devenir locataire et de payer des loyers exorbitants au lieu de devenir propriétaire (on pourrait s'imaginer différentes raisons pour un tel choix – travail, mode de vie, etc..), cet argument n'est manifestement pas valable pour la majorité des citoyens appartenant au quintile inférieur. Ceux-ci n'ont pas choisi d'être locataire. Ils n'ont pas les moyens financiers pour accéder à la propriété immobilière et sont donc de toute façon obligés à louer un logement car c'est la seule option qui reste. Ce n'est pas le choix d'un consommateur, ce n'est pas un investissement qu'on peut librement décider de faire ou pas, ce n'est pas un produit de consommation de luxe, c'est satisfaire un besoin fondamental !

En conséquence, laisser le marché librement décider sur le coût de la satisfaction d'un tel besoin fondamental n'est pas une option. Au contraire, c'est une mission indéniable d'un état progressiste de défendre l'intérêt général et le droit fondamental à un logement et de régler le niveau des loyers de manière socialement acceptable et juste afin de protéger ses citoyens les moins aisés (notamment en rapport au pouvoir d'achat et au revenu disponible des ménages les plus vulnérables).

Il est important de répéter dans ce contexte la **première** phrase de l'introduction au projet de loi sous rubrique : « *Mieux contrôler l'évolution des loyers et des charges locatives est en effet indispensable face à l'évolution du marché locatif au courant des vingt dernières années au Grand-Duché de Luxembourg.* »⁵ En plus, dans l'accord de coalition 2018-2023, les partis concernés ont fixé que « *la législation existante sera modernisée pour mieux contrôler l'évolution des loyers et de renforcer le rôle et les compétences des commissions de loyers.* »⁶

D'abord, notre Chambre tient à signaler que les mots « *mieux contrôler* » sont mal choisis pour décrire ce que le législateur devrait faire actuellement au vu de la crise imminente du marché locatif – il ne faut pas « *mieux contrôler* » l'évolution des loyers, il faut freiner l'évolution actuelle, voire

⁵ Ministère du Logement, « *Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil* » (s. d.), 1.

⁶ Les partis de la coalition DP, LSAP et déi Gréng, « *Accord de Coalition 2018-2023* » (Luxembourg, 2018), 35.

même envisager une baisse des loyers actuels. Or, l'analyse de l'exposé des motifs du projet de loi ici sous avis donne l'impression que les auteurs sont tout à fait conscients des dimensions socialement inacceptables des loyers et que **freiner considérablement** l'évolution des loyers devrait être l'objectif central de la réforme de la loi de 2006.

Toutefois, à part de quelques modifications positives qui ne devraient avoir qu'un impact négligeable, le législateur décide de faire exactement le contraire. Au lieu d'intervenir politiquement sur un marché surchauffé et de « *mieux contrôler l'évolution des loyers* », le gouvernement décide de n'améliorer absolument rien quant à l'évolution du niveau des loyers par rapport à la situation actuelle. Pire encore, comme exposé dans les chapitres suivants, la situation risque de se détériorer encore davantage. Quel paradoxe !

2. Le capital investi et les 5%

2.1. Une formule qui ne peut plus être sauvée?

L'instrument central qui est sensé servir dans la lutte contre une flambée incontrôlée des loyers est celle de la limitation du rendement locatif annuel à un certain pourcentage du *capital investi* dans le logement loué. **Notre Chambre est convaincue que la formule selon laquelle ce capital investi est actuellement calculé devrait être repensée et soit être reformée et adaptée aux réalités du marché immobilier luxembourgeois, soit être abolie et remplacée par un instrument plus performant. Cette réforme qui s'impose depuis longtemps est sans aucun doute la clé de voûte de la mise en œuvre d'une politique de protection ambitieuse des ménages locataires les plus vulnérables, mais également de la couche moyenne locatrice qui subit également des pertes de pouvoir d'achat de plus en plus considérables.**

Dans ce contexte, la CSL déplore fortement que les auteurs ont failli à proposer d'introduire un mécanisme de plafonnement maximal des loyers apte à freiner la croissance des loyers et adapté à la situation réelle aussi bien de l'évolution des revenus de la population qu'à celle des rendements du capital. La CSL ne peut marquer que son opposition formelle à l'intention du gouvernement de maintenir la formule de plafonnement actuelle et de n'y apporter que des modifications d'envergure « cosmétique » qui sont inaptes et insuffisantes à contrecarrer les lacunes fondamentales de la législation actuelle. Pire encore, au lieu de freiner la croissance des loyers, certaines des modifications prévues risquent d'ouvrir dorénavant la voie vers une croissance encore plus fulgurante des loyers. Cependant, avant de proposer nos critiques ponctuelles par rapport à ces modifications ainsi que nos réflexions générales en ce qui concerne le futur de cet instrument, passons d'abord en revue les nombreuses lacunes **qui rendent la formule actuelle de facto inefficace, voire inopérable.**

Selon l'article 3 de la loi de 2006, le rendement locatif annuel maximal est réglé comme suit :

« **Art. 3.** (1) *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.*

(2) *A défaut d'accord entre parties, le capital investi est celui engagé:*

- *dans la construction initiale du logement et de ses dépendances telles que garages, emplacements de stationnement, jardin, grenier et cave, qui sont mis à la disposition du locataire et dont le coût est établi au jour de leur achèvement;*
- *dans les travaux d'amélioration, dont le coût est établi au jour de l'achèvement des travaux, lesquels ne peuvent comporter des réparations locatives ou de menu entretien;*
- *dans le terrain sur lequel l'habitation est sise, dont le coût est fixé à celui du jour de son acquisition; le prix du terrain peut toutefois également être fixé forfaitairement par le bailleur à 20 % du capital investi.*

(3) Ce capital investi est réévalué au jour de la conclusion du bail ou au jour de l'adaptation du loyer par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Si la construction du logement remonte à quinze ans ou plus, le capital investi réévalué déterminé d'après les modalités formulées ci-avant, à l'exception du prix du terrain sur lequel l'habitation est construite, frais de l'acte compris, qui ne sont pas pris en compte pour le calcul de la décote, est diminué de 2 % par période de deux années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement. Ces frais sont également réévalués selon les modalités prévues par l'alinéa 1er. Au cas où les frais investis n'atteignent pas le montant correspondant de la décote, ils sont compensés avec la décote. Au cas où ils excèdent la décote opérée, ils sont reportés sur les décotes ultérieures. »

Cette formule contient certains aspects positifs qu'il faudrait maintenir, voire approfondir dans le cadre de la réforme proposée, dont notamment le fait qu'elle incite les propriétaires à investir continuellement dans des travaux d'amélioration ce qui dynamise la modernisation du parc locatif luxembourgeois. Toutefois, la notion de capital investi a également de nombreuses failles et, en appliquant méticuleusement la formule, on arrive dans certains cas – des logements nouvellement construits ou des anciens biens qui n'ont pas changé le propriétaire à titre onéreux depuis un certain temps – à des loyers qui sont totalement irréalistes et mènent nécessairement à des conflits juridiques entre propriétaires et locataires.

2.1.1. L'affaire du « Limpertsberg » – cas exemplaire de l'absurdité du « capital investi »

Certaines de ces lacunes sont connues depuis des années. Toutefois, une affaire juridique récente datant du début de l'année 2020 qui a été couverte à nombreuses occasions par les médias et qui a reçu l'attention de nombreux citoyens se prête parfaitement à souligner les failles de la formule actuelle. Tandis que le jugement rendu par le Tribunal de la Paix à Luxembourg lors de l'audience publique du 18 juin 2020⁷ n'est pas encore final, cette affaire juridique qui a dynamisé les débats sur la notion du capital investi et sur sa formule depuis le début de l'année, doit être analysée en détail avant de pouvoir réviser ce point focal de la loi de 2006.

L'affaire se déroule entre le propriétaire d'un appartement au Limpertsberg (Mr. X) et locataire respectif (Mr.Y) qui y réside actuellement. La règle des 5% et donc le loyer maximal demandable de manière légale se trouve au centre de la dispute.

Ainsi, le loyer dudit appartement est actuellement fixé à 1500 euros. La partie demanderesse (locataire) est d'avis que ce loyer est largement supérieur à 5% du capital investi et donc de toute façon illégal.

Cependant, il faut noter qu'un fait particulier a rendu le calcul du capital investi plus difficile dans ce cas précis. Ainsi, le propriétaire ne dispose plus des pièces justificatives concernant le coût de la construction de l'appartement en 1957. Or, en se basant sur l'évolution de l'indice des prix de la construction – le STATEC a par exemple comparé le prix de construction entre 1970 et 2003⁸ – la partie demanderesse a quand-même réussi à évaluer un capital investi que devrait incontestablement être très proche de la valeur réellement investie en 1957 (des différences minimales sont évidemment possibles, mais ceux-ci sont d'une ampleur largement insuffisante pour changer la conclusion finale quant au loyer maximal légal)⁹. Ainsi, à travers ses propres calculs, le locataire a déduit qu'en appliquant exactement la formule telle qu'elle est fixée par le biais de la loi de 2006 (intégration dans le calcul du capital initialement investi dans l'appartement, du coefficient de réévaluation et de la décote biennuel, ainsi que des frais équivalents investis dans l'entretien et la réparation du logement et des meubles meublants), le loyer ne pourrait légalement dépasser 468

⁷ Rép. fiscal n° 1523/20 (Justice de Paix Luxembourg : Bail 18 juin 2020).

⁸ STATEC, « 8ième semaine nationale du logement : Le marché du logement, cet inconnu », Statnews (STATEC, 20 septembre 2005).

⁹ En plus, il est fortement probable qu'il y a au Luxembourg nombreux appartements qui connaissent un historique similaire et pour lesquelles existent des pièces justificatives concernant le coût de la construction et donc l'évaluation du capital investi confirmerait l'approche du locataire ainsi que les failles du système actuel.

euros (+25 euros pour les meubles – le supplément pour les meubles ne sera plus inclus dans le raisonnement ci-dessous).¹⁰¹¹

L'expert externe chargé par le Tribunal confirme l'évaluation du locataire qui ne semble a priori pas correspondre à la réalité du marché. Ainsi, en se basant sur la loi de 2006, celui-ci a calculé – en utilisant une méthode qui repose sur l'indice des prix de la construction, indice officiel du STATEC – que le loyer ne devait pas dépasser 268 euros.¹² Cependant, il a également ajouté que ce résultat « ne correspond nullement aux réalités du marché immobilier actuel »¹³ et que pour un appartement similaire dans le même quartier, le loyer moyen est de 1.800 euros.¹⁴ Donc plus que 5 fois plus que ce qui résulte de l'application correcte de la formule de la loi de 2006. (En prenant le montant calculé par le locataire – 468 euros – on arrive toujours à un niveau largement inférieur aux réalités du marché locatif).

D'ailleurs, notons qu'une brochure publiée en 2006 par le Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement dans le contexte de la réforme de la loi de 2006 confirme l'approche du locataire. À travers multiples exemples de cas théoriques – qui ne sont évidemment pas à 100% identiques au cas du « Limpertsberg », mais qui présentent toutefois indéniablement de fortes ressemblances – le Ministère responsable confirme l'approche arithmétique et économique du locataire et certifie donc que peuvent, dans certains cas, résulter de l'application précise de la formule prévue par la loi de 2006 des loyers maximaux légaux qui semblent irréalistes, voire impossibles en comparaison aux loyers pratiqués sur le marché locatif privé.¹⁵

En plus, le Tribunal a également confirmé les calculs du locataire (et de l'expert) :

« Il convient dès lors de confirmer la position de Mr. Y, appuyée par les conclusions de l'expert et les calculs à l'audience, qu'en application des critères légaux du capital investi, le loyer mensuel de l'appartement (non meublé) ne devrait pas dépasser 268 euros. »¹⁶ (ou 468 euros selon la méthode du locataire ce qui devrait constituer de toute façon la borne supérieure).

Cependant, tandis que, d'un côté, le Tribunal rejoint le raisonnement du locataire « selon lequel la « valeur marchande » et le « capital investi » sont deux notions différentes qui n'ont rien à voir »¹⁷ et que « l'esprit de la loi est basé sur le « capital investi » »¹⁸, de l'autre côté, le Tribunal a constaté que l'article 3, paragraphe 4, alinéa 3, de la loi de 2006 (un article très contestable d'ailleurs) contrecarre l'approche du locataire.

Par conséquent, le Tribunal a fixé le capital investi au niveau de la valeur marchande qui était estimée à 787.000 euros, ce qui a comme conséquence que le loyer mensuel ne peut dépasser le montant de 3.279,17 euros sans meubles, respectivement de 6.558,34 euros avec meubles.

Ainsi, le Tribunal a également évalué que, en prenant en compte les loyers pratiqués au Limpertsberg, le loyer devrait être augmenté à 1650 euros (+10%) (augmentation qui n'est toutefois pas possible actuellement vu le gel temporaire des loyers dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19, mais qui peut être reportée par le propriétaire au 1^{er} janvier 2021 quand ce gel cesse d'être en vigueur).¹⁹

En se basant sur l'article 3, paragraphe 4, alinéa 3, de la loi de 2006, le Tribunal a de facto transformé la notion de « capital investi » en notion de « valeur marchande ». ²⁰ Par conséquent, la formule de la loi de 2006 a principalement perdu sa raison d'être car elle ne prend plus en compte ni le capital réellement investi lors de l'acquisition, ni la dégradation et tout ceci en ne donnant aucune incitation

¹⁰ Rép. fiscal n° 1523/20 sur 6.

¹¹ Notons qu'il s'agit ici probablement d'une surévaluation, vu que le STATEC prend comme base de départ l'année 1970 tandis que l'appartement fut achevé en 1957 (et qu'il y a sûrement déjà eu une augmentation des prix de la construction entre 1957 et 1970).

¹² Rép. fiscal n° 1523/20 sur 3.

¹³ Rép. fiscal n° 1523/20 sur 4.

¹⁴ Rép. fiscal n° 1523/20 sur 3.

¹⁵ Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, « Bail à Loyer - La nouvelle législation en matière de bail à usage d'habitation » (Luxembourg: Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, 2006), 24-42.

¹⁶ Rép. fiscal n° 1523/20 sur 11.

¹⁷ Rép. fiscal n° 1523/20 sur 12.

¹⁸ Rép. fiscal n° 1523/20 sur 12.

¹⁹ Rép. fiscal n° 1523/20 sur 14.

²⁰ Notons une fois de plus que la loi ne viserait jamais de garantir pour le propriétaire un rendement annuel de 5% de la valeur marchande, mais de 5% du capital initialement investi (réévalué, décoté, etc..).

au propriétaire d'investir dans la modernisation et la rénovation du logement. Or, l'incitation à l'investissement dans la modernisation et dans l'assainissement continu du parc locatif plus ancien était un des objectifs majeurs de la réforme et constitue, en théorie, un point fort du système. Ainsi, d'après l'exposé des motifs du projet de loi déposé en 2003 qui a mené à la loi de 2006, « *Tous pourront ainsi obtenir un loyer en fonction des capitaux réellement investis, ce qui stimulerait les investissements dans le secteur locatif, et notamment au niveau de la modernisation et de l'assainissement des logements anciens.* »²¹

Ce jugement a ouvert la voie vers une de facto abolition de toute sorte de contrôle effectif de la croissance fulgurante des loyers en parallèle à la croissance vertigineuse des prix immobiliers sur un marché régi par la spéculation immobilière.²²

2.1.2. Pire encore...

Or, il existe également des cas dans lesquelles la situation est inversée. Ainsi, notamment pour des logements nouvellement construits ou des logements qui ont changé récemment de propriétaire, le capital investi, et donc le loyer légal maximum en appliquant la règle des 5%, peuvent atteindre des niveaux astronomiques qui sont non seulement inacceptables d'un point de vue social, mais qui dépassent le pouvoir d'achat des ménages locataires d'une telle ampleur que les propriétaires n'arrivent plus à trouver des locataires qui sont aptes à payer ce maximum de 5%.

Ainsi, à titre d'exemple, prenons des appartements en construction à Luxembourg-Ville. En moyenne, selon l'Observatoire de l'habitat, sur la période du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020, le prix de vente moyen par m² de surface utile d'un appartement en construction (issus des actes notariés) était de 10.548 € par m². Ainsi, pour un appartement de 80m², on pourrait légalement demander un loyer de $80 \times 10.548 \times 0,05 = 3.516 \text{€}$ (Notons d'ailleurs qu'il s'agit d'une sous-estimation, vu qu'on devrait encore inclure les frais du notaire dans le calcul du capital investi – donc plutôt 4.000€). Or, tandis que les loyers sont évidemment très élevés à la Ville de Luxembourg, il est absolument irréaliste de trouver un locataire qui payerait cette somme pour un tel appartement.

En théorie, les loyers annoncés pourraient en fait évoluer en ligne avec les prix immobiliers enregistrés en raison de la règle des 5%. Or, ceci n'est plus le cas depuis quelques années.

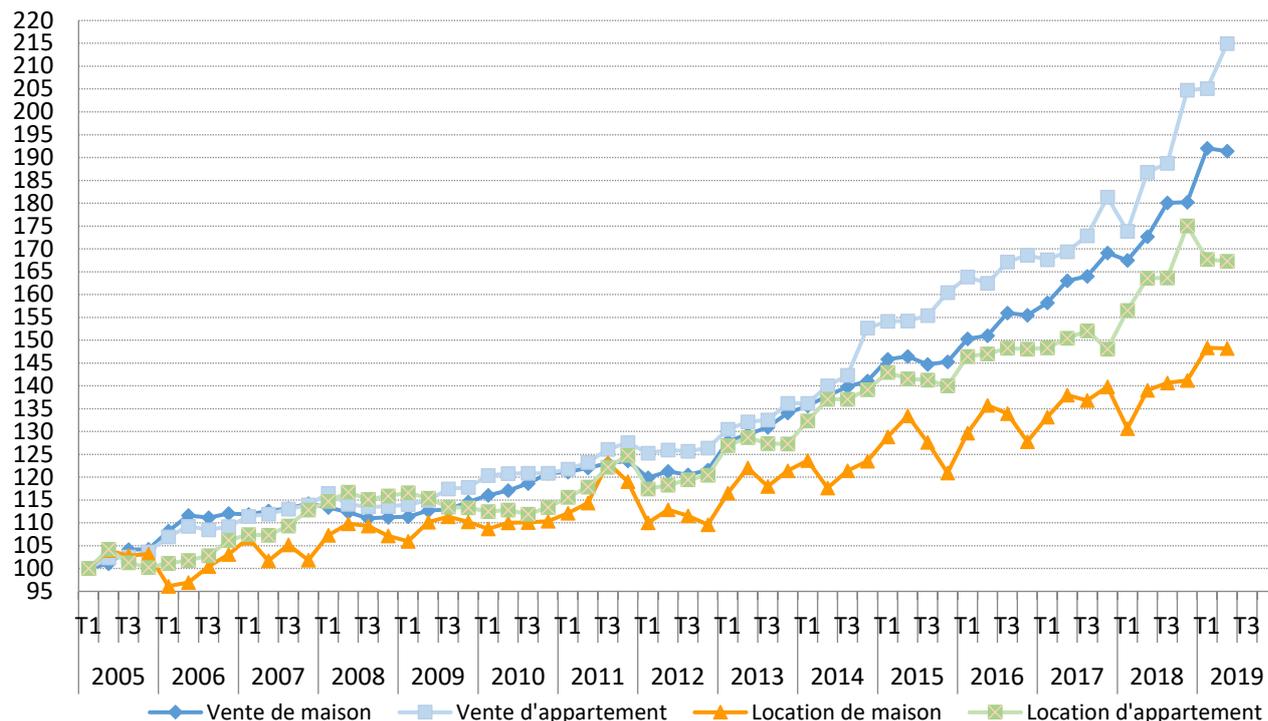
En analysant les données les plus récentes sur l'évolution des prix d'acquisition annoncés et des loyers annoncés, on peut constater que depuis le troisième trimestre 2014, les deux indicateurs sont de plus en plus déconnectés – les prix augmentent amplement plus rapidement que les loyers.²³

²¹ Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, « *Projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale* », Pub. L. No. 5216 (2003), 9.

²² En incitant les propriétaires-bailleurs à prétendre de ne plus être en possession des pièces justificatives de la construction, afin de pouvoir demander des hausses illégales du loyer.

²³ Il est d'ailleurs fort probable qu'il s'agit encore d'une sous-estimation de l'ampleur de cette déconnexion, comme les prix d'acquisitions annoncés sont souvent supérieurs aux prix finalement payés après négociations, tandis que les loyers ne sont pour la plupart des cas guères négociables.

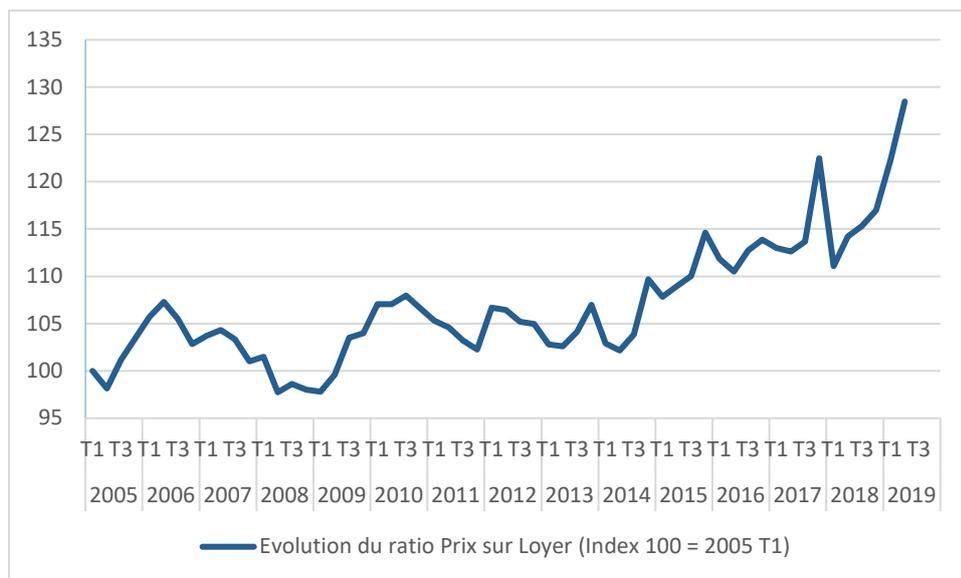
Graphique 3 : Indicateurs des prix et loyers annoncés en euros courants (base 100 au 1^{er} trimestre 2005)



Source : Observatoire de l'habitat ; graphique : Observatoire de l'habitat.

Ce constat devient encore plus évident si on étudie l'évolution du ratio prix sur loyer depuis 2005 (T1). Comme le montre le graphique ci-dessous, ce ratio est resté – à part quelques fluctuations – plus ou moins stable entre 2005 et le troisième trimestre 2014. Or, depuis 2015, le ratio ne cesse d'augmenter de façon de plus en plus inquiétante.

Graphique 4 : Évolution du ratio prix sur loyer (index 100 = 2005 T1)



Source : Observatoire de l'habitat ; graphique : CSL.

Les prix d'acquisition sont sans aucun rapport avec les loyers. La diminution du taux de croissance des loyers par rapport aux prix d'acquisition pourrait s'expliquer soit par le fait que la demande réelle par les locataires est inférieure à l'offre par les propriétaires – ce qui semble peu probable –, **soit par le fait que les loyers sont en train de dépasser largement les capacités financières des locataires et ne peuvent ainsi pas suivre la hausse des prix.**

Ainsi, force est de constater que, dans la grande majorité des cas, des revenus locatifs annuels à hauteur de 5% du capital investi ne sont aujourd'hui généralement pas réalistes et atteints dans le cadre des locations « traditionnelles ». La raison principale pour ce phénomène est sans doute la déconnexion entre l'évolution flamboyante des prix immobiliers et la hausse largement plus modérée du pouvoir d'achat des locataires. Tandis que les prix immobiliers (et donc les capitaux investis) continuent à grimper, les loyers n'augmentent plus de la même manière. Les loyers et donc les coûts liés au logement pour les locataires sont arrivés à un niveau qui dépasse tout simplement les moyens financiers de ceux-ci. On se rapproche donc d'une certaine barrière financière ; il n'y a plus les demandeurs nécessaires qui peuvent payer des loyers encore plus élevés, même si on reste, notamment dans le cas de nouvelles constructions, souvent en dessous du montant maximal des 5% du capital investi (probablement plus proche de 3% de la valeur marchande avec évidemment des différences régionales). Toutefois, les prix immobiliers continuent à grimper de manière inédite ce qui expose déjà que le rendement locatif n'est de plus en plus qu'un facteur secondaire dans le calcul de la rentabilité d'un investissement immobilier et que la plus-value est devenue prépondérante.

Or quel est le résultat en matière de protection des locataires au vu de la surchauffe du marché immobilier luxembourgeois et de la déconnexion entre l'évolution de prix immobiliers et des loyers demandés ? En fait, en raison du principe de proportionnalité entre le capital investi et le loyer maximal légal, et en considération du fait qu'un rendement annuel de 5% n'est de toute façon plus réaliste actuellement dans la plupart des cas, la loi de 2006 a en fait, en matière de protection du locataire, perdu son efficacité et est devenu de facto superflue. Les loyers ne sont, en réalité, plus limités par la loi, mais plutôt par le pouvoir d'achat des locataires. Or, sans frein protecteur, le droit fondamental au logement est exposé au jeu d'un marché libre complètement déconnecté de la situation des revenus des locataires et par conséquent générateur des surcharges financières auxquelles sont confrontés les ménages locataires. En conclusion, il n'existe, pour le moment, de facto aucun contrôle des loyers et donc aucune protection notable des locataires. **La limitation des revenus locatifs annuels à 5% du capital est un élément anachronique, qui ne donne plus aucune protection au locataire et qui doit nécessairement être révisée**

D'ailleurs, dans le contexte de l'affaire « Limpertsberg », si les loyers moyens pratiqués dans ce quartier pour des appartements similaires s'élèvent actuellement selon l'expert à 1800 euros, en prenant la valeur marchande évaluée par ledit expert comme capital investi, théoriquement, un loyer de 3.279,17 euros serait légal. Rappelons que le locataire avait, dans cette affaire, calculé un capital investi qui permettrait un loyer mensuel de 468 euros hors meubles.²⁴

Cette différence extrême – 468 euros en appliquant la formule du capital investi contre 3.279,17 euros en prenant la valeur marchande comme point de départ – montre déjà à quel point cette formule est absurde et inadéquate pour régler le marché locatif actuel.

Cette absurdité a été mise en évidence par le jugement : « *Le Tribunal ne peut ainsi que constater que d'un côté, les règles d'évaluation du capital investi par application d'indices et décotes conduisent à des loyers qui sont nettement en-dessous de la réalité du marché locatif. Il doit aussi constater que l'application d'un loyer annuel de 5% sur la valeur réelle et actuelle des immeubles conduit à des loyers maxima qui sont nettement au-dessus de la réalité du marché locatif.* »²⁵

Or, d'où viennent ces différences absurdes en terme de loyers maximaux légaux ?

Ils résultent principalement de l'article 3, paragraphe 4, alinéa 2, de la loi de 2006 :

« *En cas d'aliénation à titre onéreux, le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique translatif de propriété, et les frais de l'acte, sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté.* »

²⁴ Rép. fiscal n° 1523/20 sur 9.

²⁵ Rép. fiscal n° 1523/20 sur 10.

Ainsi, différents cas peuvent exister :

- 1) Pour une nouvelle construction, le prix d'acquisition et les frais de l'acte constituent le capital investi. Or, dans ce cas, en raison de la surchauffe des prix immobiliers, il en résulte des loyers maximaux légaux astronomiques et irréalistes.
- 2) Pour une construction ancienne qui a récemment changé le propriétaire **à titre onéreux**, la législation prévoit un « reset » du capital investi qui semble injustifié. Tout à coup, l'ancien capital investi dans la construction du logement décoté et réévalué ainsi que les sommes investies dans les rénovations ne sont plus importantes (et donc les conditions dans lesquelles se trouvent le logement). Lors de la transaction, la valeur marchande surchauffée et purement spéculative devient le nouveau capital investi ce qui permet donc soudainement de demander une fois de plus des loyers astronomiques.

Or, cela semble absurde puisque le changement du propriétaire n'a ni changé la localisation du logement, ni constitué un investissement dans la modernisation ou l'assainissement du logement. La « valeur réelle » du logement pour le locataire n'a donc nullement changé. Toutefois, soudainement, le loyer peut être légalement haussé de manière importante. Ces augmentations peuvent parfois prendre des envergures ridicules et incompréhensibles.

On retrouve ce cas de figure par exemple dans les décisions n° 674/17 rendue en date du 15 février 2017 et 4132/13 du 8 novembre 2013.

D'après ces deux jugements, des loyers ont « légalement » pu passer – alors qu'il s'agissait du même lieu et du même locataire – respectivement

- De 793,26 euros à 1.279 euros à partir du 1^{er} juillet 2016, 1.758 euros à partir du 1^{er} juillet 2017, et enfin 2.240 euros à partir du 1^{er} juillet 2018 **(+182%)**²⁶
- De 2.600 euros à 6.105 euros à partir du 1^{er} mai 2012 **(+134%)**²⁷

Une absurdité qui est en fait en contradiction avec l'objectif de donner une incitation à des modernisations et donc à une amélioration de la substance du bâtiment qui serait également en faveur du locataire!

- 3) Au vu des deux exemples précédents, il peut surprendre que, dans le cas du « Limpertsberg », l'application de la même loi aurait seulement légalisé un loyer maximal de 468 euros.

Une fois de plus, la solution met en évidence l'absurdité de la loi – le logement en question n'a depuis 1957 jamais fait l'objet d'une transaction onéreuse. La construction a été faite par la famille du propriétaire actuel et le logement n'a donc que fait l'objet d'une transaction intra-familiale **à titre gratuit (une succession)**. Or, dans ce cas, la loi ne prévoit pas un « reset » du capital investi tel que dans le cas 2). Tout au contraire, on prend comme capital investi la somme initialement investi par les constructeurs (la famille) qui est réévaluée et décotée par après.

Or, comme montré ci-dessus, en appliquant cette décote sur un capital investi il y a plus de 60 ans, le loyer maximal légal est faible par rapport aux réalités du marché (468 au maximum).

Si le même appartement aurait changé, en 2020, le propriétaire à titre onéreux pour la valeur marchande, sans aucun investissement dans la substance du bâtiment, tout à coup, le nouveau propriétaire pourrait légalement multiplier le loyer par un facteur 7 ! (3.279€/468€=7). Sans changement de la localité, sans modernisation, sans aucun changement positif pour le locataire !

²⁶ Rép. fiscal n° 674/17 (Justice de Paix Luxembourg : Bail 15 février 2017).

²⁷ Rép. fiscal n° 4132/13 (Justice de Paix Luxembourg : Bail 11 août 2013).

Notons que les auteurs prévoient une solution à cette problématique qui sera traitée en détail ci-dessous. Toutefois, cette solution est fortement regrettable et risque de détériorer la situation encore davantage.

En conclusion : Tandis que, d'un côté, un loyer de 468 euros pour un appartement au Limpertsberg est évidemment très faible par rapport aux loyers pratiqués actuellement dans ce quartier (même si ceux-ci sont, de manière générale, trop élevés), il est de l'autre côté probablement également inférieur à ce qu'on pourrait catégoriser comme un loyer maximal socialement acceptable (évidemment, le niveau d'un « loyer socialement acceptable » devrait être défini par le biais d'une large délibération démocratique qui prend en compte des facteurs essentiels comme le pouvoir d'achat des ménages et l'évolution du taux d'effort des locataires). **Cependant, il est également évident que, au moins aux yeux de notre Chambre, un loyer 3.279,17 euros, voire même de 6.558,34 euros, est absolument inacceptable d'un point de vue social (il en est d'ailleurs de même pour les loyers moyens pratiqués de 1800 euros, qui rendent en fait impossible à un ménage moins aisé de se loger dans la capitale – et probablement plus proche de son lieu de travail – et qui accélèrent la gentrification fortement regrettable de la Ville de Luxembourg).**

En plus, à part de ces absurdités, répétons une fois de plus que le rendement locatif annuel maximal de 5% de la valeur marchande d'un logement locatif n'est généralement pas atteint, vu que ce montant dépasse dans la majorité des cas la capacité financière des locataires à cause de son rapport de proportionnalité avec les prix immobiliers payés sur un marché surchauffé et inflationniste.

La formule ne mène donc non seulement à des résultats absurdes, mais elle ne donne en même temps aucune protection aux locataires. C'est le libre marché qui décide et qui demande tout simplement des loyers maximaux possibles non d'un point de vue légal, mais d'un point de vue de la capacité financière des locataires qui, comme l'énonce l'exposé des motifs du projet de loi, sont confrontés à des taux d'effort de plus en plus élevés, voire même à des taux de surcharge financière liés au logement de plus en plus fréquents.

Cette situation est inacceptable !

2.1.3. Une réforme intégrale du « capital investi » qui est devenue incontournable

Pour revenir sur l'affaire « Limpertsberg », le jugement du Tribunal de paix ne met donc pas en question le raisonnement économique du locataire et assume que, en appliquant la formule définie par la loi – qui est d'ailleurs parfaitement claire –, on arriverait à un loyer qui serait largement inférieur aux loyers usuels du marché privé. Or, quelle conclusion peut-on donc tirer de cette observation ?

La conclusion que le loyer à la base de l'affaire ne serait, contrairement à ce que le locataire revendique, pas trop élevé, n'est pas légalement valable, vu le fait que le Tribunal (ni l'expert, ni le propriétaire-bailleur) n'a en fait pas remis en question le raisonnement économique du demandeur. En effet, la seule conclusion valable est que, notamment en ce qui concerne les logements plus anciens qui n'ont pas changé récemment de propriétaire à titre onéreux, la grande majorité ou même l'intégralité des loyers demandés ne sont indéniablement pas conformes à la loi de 2006. Ceci est non seulement le cas au Limpertsberg, mais également aux quatre coins du pays.

Mais ce constat ne change rien quant au fait que le niveau du loyer fixé sur base de la formule légale n'est pas réaliste non plus. S'y ajoute le constat que les loyers demandés sur le marché privé sont non seulement illégaux, mais également trop élevés en rapport au pouvoir d'achat des locataires (tel que démontré dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis). Par conséquent, le « bon » niveau des loyers qui devrait être visé à travers une refonte de la loi de 2006 se situe quelque part entre les deux.

Qu'on soit d'avis ou non que les loyers sont en général trop élevés, il est incontestable que la formule selon laquelle le capital investi est calculé (et donc le loyer qu'on peut **légalement** demander) n'est absolument pas adaptée au marché locatif actuel.

Pire encore, on pourrait même suggérer qu'au lieu de réformer la formule actuelle, mieux vaudrait installer un nouveau modèle – un modèle qui premièrement (1) reflète mieux la valeur marchande du logement (ce qui n'est actuellement pas le cas, vu les différences énormes entre des logements plus anciens et les nouvelles constructions en matière de loyer légalement demandable, tandis que les différences en matière de valeur marchande sont largement inférieures), qui sauvegarde deuxièmement (2) l'incitation au propriétaire d'investir dans la rénovation du bien, **et qui troisièmement (3), et ceci est le plus important, met l'évolution des loyers en ligne avec la progression du pouvoir d'achat des ménages tout en plafonnant les loyers à un niveau qui est socialement et démocratiquement acceptable !**²⁸

D'ailleurs, notons que de telles modèles ont déjà été proposés. Ainsi, les députés Marc Baum et David Wagner proposent une refonte de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.²⁹ La proposition vise essentiellement à introduire dans la loi un encadrement efficace des loyers en évitant que la hausse continue et effarante des prix immobiliers ne se traduise en hausse identique des loyers, la limite actuelle des 5% ayant perdu toute son utilité par manque d'efficacité. Les auteurs visent un ajustement du capital investi à l'aide d'un facteur d'ajustement, à savoir le coefficient de l'indice région du prix de l'immobilier résidentiel, afin de neutraliser une partie due à la surchauffe, c'est-à-dire une partie de la portion dépassant l'évolution normale du coût de la vie. Ce facteur d'ajustement supplémentaire devra donc refléter la différence entre l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et l'évolution du coût de la vie, ce dernier étant mesuré par l'indice des prix à la consommation.

Le modèle a le mérite d'aller dans le bon sens et de proposer un modèle alternatif qui reflète mieux l'évolution du pouvoir d'achat des locataires (cf. avis de la CSL relatif à la proposition de loi en question)³⁰.

2.2. Les 5% – un impératif divin ?

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, les auteurs décident tout simplement : « *Il est utile de maintenir la règle du plafond du loyer annuel fixé à 5% du capital investi dans le logement, qui est en vigueur depuis 1955.* »³¹ Aucune explication, aucun raisonnement scientifique et empirique, aucune justification économique ou sociale quant à ce sujet décisif pour la réforme de la loi de 2006. Comme s'il s'agissait d'un impératif divin – les 5% jusqu'à l'éternité, peu importe l'évolution du marché financier, peu importe l'évolution de la politique monétaire, et surtout, peu importe l'évolution du marché immobilier et du coût lié au logement !

Le fait qu'une telle décision absolument déterminante pour la future évolution du marché locatif ne soit nullement motivée est déjà fortement regrettable !

Or, pour avoir la compétence scientifique et politique pour prendre une telle décision essentielle, il faut tout d'abord étudier l'origine et l'évolution historique de cette régulation ainsi que les raisonnements économiques se trouvant à la base des 5%

²⁹ David Wagner et Marc Baum, « Proposition de loi n°7257 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code Civil », Pub. L. No. 7257 (2018).

³⁰ Chambre des salariés (CSL), « Avis III/17/2019 relative à la proposition de loi n°7257 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil » (2019).

³¹ Ministère du Logement, Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 5.

2.2.1. Le raisonnement économique à la base des 5%

Historiquement, l'introduction des 5% date déjà de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer.³² Or, vu que ni les conditions économiques, ni les conditions sociales d'aujourd'hui ne sont comparables à celles de 1955, un raisonnement économique basé sur cette loi est aujourd'hui anachronique.

Mieux vaudrait donc s'orienter au raisonnement qui se trouvait à la base de la modification plus récente de la loi sur le bail à loyer datant de 2006.

L'exposé des motifs et le commentaire des articles du projet de loi de 2003 (qui résultait dans la loi de 2006) montrent clairement que les auteurs étaient d'avis que *«les investissements privés dans le logement locatif dépendent dans une large mesure du taux de rendement du capital investi dans l'immeuble»*³³ et que seul un rendement espéré et approprié permet de *«stimuler les investissements privés dans le secteur du logement locatif»* afin d'augmenter l'offre.³⁴

Cependant, en 2006, le Ministère du Logement a également clarifié que la loi pourrait être un levier pour protéger les locataires : *«L'objectif principal de la loi consiste à rendre plus attractif l'investissement dans le logement locatif afin de parer à la pénurie de logements à louer, tout en continuant à assurer une protection de la partie économiquement la plus faible au contrat de bail, à savoir le locataire.»*³⁵

Toutefois, contrairement au projet de loi ici sous avis, le projet de loi de 2003 a au moins eu le mérite de baser la décision du maintien du taux de 5% sur un raisonnement économique.

Ainsi, les auteurs se basaient notamment sur l'avis du Conseil économique et social (CES) du 7 juillet 1999 sur les problèmes liés au logement. Dans cet avis, les auteurs sont également arrivés à la conclusion qu'il faudrait maintenir ledit taux à 5% du capital investi. Toutefois, cette décision était déduite d'une étude économique détaillée.³⁶

Ainsi, dans ses calculs, le CES a procédé « à l'élaboration de simulations en vue de pouvoir apprécier concrètement la rentabilité d'un investissement immobilier et d'un investissement de type financier » – qui sont repris en détail dans l'Annexe 1 de l'avis du CES – tout en incluant différents facteurs comme notamment les taux d'intérêts à court terme et les taux d'intérêts à long terme (obligations d'Etat sur 10 ans), un inventaire des avantages et des désavantages liés aux investissements immobiliers et de type financier, ainsi que les régimes fiscaux.³⁷

En se basant sur ce raisonnement économique et en comparant la rentabilité d'investissements immobiliers et d'actifs financiers, le CES a, en 1999, plaidé pour le maintien du taux de rendement annuel du capital investi à 5% et pour la mise en place d'incitations fiscales supplémentaires pour accroître le nombre d'investisseurs potentiels vers l'investissement dans le logement locatif.

Il ne s'agissait donc, au moins en 1999, pas d'un impératif divin. Les 5% étaient déduits d'un profond raisonnement économique. Et aujourd'hui ?

³² Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, « Bail à Loyer - La nouvelle législation en matière de bail à usage d'habitation », 9.

³³ Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, Projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale, 14.

³⁴ Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, 5.

³⁵ Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, « Bail à Loyer - La nouvelle législation en matière de bail à usage d'habitation », 11.

³⁶ Conseil économique et social (CES), « Les problèmes liés au logement », 7 juillet 1999, <https://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/politique-generale/1999-problemes-logement.pdf>.

³⁷ Conseil économique et social (CES), 36-43.

2.2.2. Un contexte économique et social inédit en 2020

Depuis l'avis du CES datant de 1999, tous les indicateurs utilisés dans les simulations à l'époque ont connu des évolutions dramatiques. Ainsi, les taux d'intérêts à long terme sont à des niveaux amplement plus bas, les marchés financiers sont instables (ce qui augmente l'attractivité des investissements immobiliers plus résistants aux fluctuations conjoncturelles), les prix immobiliers suivent une trajectoire haussière vertigineuse, et de nombreux avantages fiscaux en matière immobilière ont été ajoutés. **Par conséquent, il est indispensable de refaire l'exercice du CES en 2020 afin d'être apte à juger si le maintien des 5% est justifiable ou non. Toutefois, un tel raisonnement n'est pas inclus dans le projet de loi, ce qui est inacceptable !**

Les auteurs du projet de loi de 2003 ont déjà fait à l'époque l'observation suivante : « *L'opportunité ou non d'une redéfinition du taux de rendement est à voir ensemble avec les mesures fiscales adoptées ou, le cas échéant, à adopter par le législateur en matière immobilière. Une telle approche présente le grand avantage de pouvoir stimuler le rendement de l'investissement dans la pierre tout en n'affectant pas les ressources disponibles du locataire. Une redéfinition du taux de rendement pourrait se justifier en période où les taux d'intérêt sont très élevés, combiné avec l'absence de mécanismes d'adaptation du loyer à l'évolution de la situation économique et sociale. Une telle situation ne se présente cependant pas actuellement.* »³⁸

Tandis que, aux yeux des auteurs, à l'époque, cette situation ne se présentait pas. Il est incontestable qu'elle se présente aujourd'hui ! La seule différence est cependant que les taux d'intérêts ne sont pas, comme imaginés à l'époque, très élevés, mais, au contraire, très bas.

D'abord, une évaluation du rendement d'un investissement immobilier qu'à travers le rendement locatif est aujourd'hui plus que jamais un non-sens. Ainsi, les 5% ne sont pas le rendement annuel intégral du capital investi, c'est en fait que le rendement locatif. À travers un tel raisonnement, on ignore intégralement la part du rendement annuel qui est dû à la plus-value de l'objet.³⁹

Ignorer la plus-value immobilière ne serait que valable dans le cas où les prix immobiliers resteraient stables ou, en suivant une approche de rendement « réel », dans le cas où les prix immobiliers et donc les plus-values (après application de l'impôt sur les plus-values) évolueraient à la même vitesse que l'IHPC. Dans ce cas, le facteur plus-value ne déclencherait aucun rendement « réel ». Or, au Luxembourg, ceci n'est, depuis des décennies, plus le cas à la fois à cause de la faible imposition des plus-values immobilières et à cause de la croissance vertigineuse des prix immobiliers. Tout au contraire, la croissance des prix immobiliers dépasse en moyenne l'inflation des prix de manière considérable.

Ainsi, comme montré à travers le chapitre 6.1.1., le facteur « rendement locatif annuel » a perdu en valeur par rapport au facteur « plus-value annuelle », qui est devenu le facteur principal dans le calcul du rendement d'un investissement immobilier.

Après prise en compte de l'inflation des prix ainsi que de l'imposition des plus-values immobilières, l'investisseur profite toujours d'un rendement « réel » considérable qui devrait être incluse dans tous calcul économique raisonnable du rendement annuel moyen d'un investissement immobilier et qui devrait donc évidemment exercer un effet baissier sur le % en capital investi qu'un propriétaire-bailleur peut demander en loyer maximal annuel. Ainsi, plus le marché immobilier est en surchauffe, plus un raisonnement économique qui ne prend qu'en compte le rendement locatif est erroné.

Notons dans ce contexte que les auteurs du projet sous avis eux-mêmes ont réalisé que, et nous citons : « *les propriétaires-bailleurs profitent de la hausse substantielle des prix sur le marché du logement – alors que d'autres formes d'investissement ne rapportent pas un tel taux annuel de revenu (jusque 5% du capital investi) – (...).* »⁴⁰

³⁸ Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, Projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale, 14.

³⁹ Le même principe peut d'ailleurs être appliqué aux marchés financiers. Ainsi, les dividendes sont comparables au rendement locatif, d'ailleurs que la plus-value des actions joue parfois un rôle amplement plus important dans le calcul du rendement annuel. Prenons l'exemple d'un investisseur qui a investi en date 18/03/2020 dans l'EUROSTOXX 50 et qui vend tous ses parts en date du 03/08/2020. Sur cette période, l'indice de l'EUROSTOXX a gagné 36,1%. Une évaluation du rendement de cet investissement qu'en terme de dividendes mènerait donc à un résultat largement inférieur au rendement réel.

⁴⁰ Chambre des salariés (CSL), « Avis de la Chambre des salariés relatif à la proposition de loi N° 7094 portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006 » (2017), 2.

En plus, notons qu'un investissement dans un logement n'augmente pas nécessairement l'ampleur du parc résidentiel ou locatif ni son état (rénovation, etc.). Si un investisseur investit dans un logement déjà construit, ce qui élève le capital investi au niveau du prix de l'acquisition, celui-ci peut par après demander – grâce aux 5% – une augmentation du loyer, sans qu'il n'y ait une quelconque augmentation du nombre de logements disponibles, ni un investissement dans la rénovation de l'immeuble. Ce n'est pas un investissement « productif » pour la société luxembourgeoise, au contraire.

En s'accrochant à la règle des 5%, les auteurs maintiennent la rentabilité de l'investissement dans l'immobilier à un niveau tellement supérieur à celui des autres actifs financiers que la pression sur les prix immobiliers et les loyers reste à un niveau alarmant sans que ceci n'ait un quelconque effet positif pour la société (à part des quelques investisseurs et multipropriétaires fortunés). Cette évolution est d'ailleurs clairement visible à travers la flambée non seulement des prix des nouvelles constructions, mais également des prix des logements anciens et parfois vétustes. Par conséquent, raisonner qu'un rendement locatif élevé mène unilatéralement à la construction de nouveaux logements et à des investissements « à effet positif » dans le parc locatif est tout simplement un non-sens vu l'évolution récente du marché immobilier.

Or, si les auteurs ont réalisé eux-mêmes que le rendement de l'investissement immobilier dépasse actuellement largement le rendement d'autres actifs financiers – ce qui produit évidemment une pression injustifiée sur les prix immobiliers – pourquoi ne profitent-ils pas de cette occasion pour réduire la rentabilité de l'immobilier ?

2.3. La réforme « cosmétique » du capital investi

2.3.1. Le « reset » absurde du capital investi dans le cas d'une acquisition à titre gratuit

Revenons à la modification de l'article 3, paragraphe 4, qui a été mentionné déjà ci-dessus dans le contexte du chapitre 6.2.2.

« Toutefois, en cas d'aliénation à titre onéreux ou gratuit, le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique translatif de propriété respectivement la valeur indiquée dans la déclaration de succession, et les frais de en relation avec l'acte respectivement la déclaration, sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté. »⁴¹

Si cette modification peut sembler, à première vue, minimale, elle risque toutefois de provoquer des conséquences brutales et néfastes qui pourraient détériorer la situation des locataires vulnérables encore davantage.

Ainsi, l'ancienne version de la loi ne prévoit en fait un « reset » du capital investi sur base du prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique translatif de propriété que dans le cas d'une aliénation **à titre onéreux**. Tandis que cette règle est, aux yeux de notre Chambre, déjà problématique d'un point de vue social vu la flambée des prix immobiliers – comme évoqué au chapitre 6.2.2. – elle est au moins conforme à l'objectif de garantir à l'investisseur un rendement en ligne avec son effort économique.

Cependant, la modification mentionnée ci-dessus vise l'introduction d'un tel « reset » également dans le cas d'une **aliénation à titre gratuit**. Dans ce cas, la valeur indiquée dans la déclaration de succession – la valeur vénale respectivement la valeur de marché – et les frais en relation avec l'acte respectivement la déclaration, sont présumés correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté. Ainsi, c'est une fois de plus la valeur marchande qui définit le loyer maximal légal au lieu de l'effort économique investi dans la structure du logement en question.

Or, vu qu'au moment de la succession, la valeur marchande (valeur indiquée dans la déclaration de succession) dépasse dans la majorité des cas largement le capital investi dans l'objet en question,

⁴¹ Ministère du Logement, Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 34.

au lieu de « *mieux contrôler l'évolution des loyers* », cette modification va, au contraire, accélérer celle-ci. Plus l'acte de succession a été récent, plus le capital investi se rapproche de la valeur marchande actuelle et plus la modification aura un impact haussier néfaste sur l'évolution légale des loyers.

À part du fait que cette modification légaliserait et dynamiserait des augmentations d'envergure d'un bon nombre de loyers et est, en conséquence, inacceptable d'un point de vue social, elle ne reflète également nullement l'esprit et la logique qui se trouvent à la base de la loi et de la notion du capital investi.

Tandis que la loi vise (1) de garantir à un investisseur un rendement en ligne avec l'effort économique et l'investissement qu'il a fait, (2) de promouvoir les investissements dans la construction de nouveaux logements et donc dans l'augmentation de l'offre et (3) d'inciter à la modernisation et à l'assainissement du parc locatif, cette modification est en fait en nette contradiction avec cette logique.

En fait, aucune de ces trois conditions est remplie dans ce cas :

- 1) Le nouveau propriétaire (l'héritier) **n'a fait aucun investissement ou effort économique** lors de cette transaction **à titre gratuit** et ceci notamment dans le cas d'une succession en ligne directe vu que celles-ci ne sont pas soumises à l'impôt.
- 2) Il n'y a **aucun investissement dans une nouvelle construction** et dans la majorité des cas probablement pas d'augmentation du nombre de logements.
- 3) La valeur « réelle » du logement pour le locataire potentiel ne change pas du tout – **il n'y a aucun investissement dans la rénovation ou la modernisation du logement**, pas de changement de la localité ou d'agrandissement de l'objet en question.

L'héritier n'a donc fait aucun effort économique et de la succession n'a résulté ni un investissement dans le parc locatif, ni une plus-value pour un locataire potentiel, et quand-même, le nouveau propriétaire a le droit de demander d'un jour à l'autre un loyer amplement plus élevé (qui peut parfois être le multiple du loyer maximal légal avant la succession).

Au vu du commentaire des articles du projet de loi sous rubrique, ainsi que des déclarations à multiples occasions faites par Monsieur le Ministre du Logement, qui sont en nette contradiction avec l'effet potentiel de l'article 3, paragraphe 4, alinéa 2, modifié présenté ci-dessus, cette modification est incompréhensible.

Ainsi, dans le commentaire de l'article en question est écrit : « *En effet, la notion du capital investi renvoie à l'effort économique que le propriétaire-bailleur a entrepris pour constituer le bien loué et la notion de « revenu annuel » prévue à l'article 3 renvoie à la rémunération du fruit de ce capital. C'est donc l'effort de l'investissement qui est rémunéré par un revenu annuel, c'est-à-dire le loyer ne pouvant dépasser les 5% de l'investissement.* »⁴²

En plus, le Ministre du Logement a exprimé maintes fois – comme par exemple lors d'une interview sur Radio 100,7 en date du 07/07/2020 – sa volonté de clarifier que la notion du capital investi ne serait pas équivalente et ne devrait pas s'orienter aux prix pratiqués à cet endroit sur le marché privé et que la loi devrait notamment servir pour plafonner en particulier les loyers des logements plus anciens et notamment ceux dans lesquelles les investissements nécessaires dans l'assainissement et la modernisation de l'immeubles n'ont pas été effectués.⁴³

Cependant, en raison de la modification ici sous avis, on risque de voir des augmentations de loyers substantielles sans qu'il y ait eu d'effort économique de la part du propriétaire ou d'investissement dans la modernisation du logement.

⁴² Ministère du Logement, 19.

⁴³ Monsieur Henri Kox a répondu à l'objection du journaliste que 5% du capital investi constituaient pour beaucoup de constructions malgré tout un montant considérable: « Et muss en och soen, dass fir di nei Investitiounen haut deen Montant vun 5% net erreecht gëtt. Et gëllt awer fir mëttel an eeler Gebailechkeeten wou net deen Invest gemaach ginn ass, wou och keng substantiell Erneuerung gemaach gëtt, well déi ginn iwwregens och berécksichtegt, et ass net nëmmen den Kaf vun deemools deen an déi Berechnung geet, mee och weider substantiell Investitiounen. » « Invité vum Dag - Henri Kox » (Radio 100,7, 7 juillet 2020), <https://www.100komma7.lu/podcast/310821>.

D'ailleurs, notons que le Ministre du Logement a récemment confirmé ce changement « explosif » dans le cadre de sa réponse à la question parlementaire n° 2570 du 21 juillet 2020 des Députés David Wagner et Marc Baum.⁴⁴

Notons d'ailleurs que notre Chambre tient encore à faire 2 remarques/questions de nature plutôt technique :

- 1) L'article 3, paragraphe 4, alinéa 2, modifié prévoit également que les frais en relation avec l'acte respectivement la déclaration soient intégrés dans le calcul du nouveau capital investi. Ainsi, entre autres, les frais de notaire sont également intégrés dans ce calcul (droits d'enregistrement et de transcription et les honoraires du notaire).

Toutefois, dans le cas d'une succession, l'héritier doit également payer les droits de succession. Tandis que la succession en ligne directe n'est pas soumise à un droit de succession, ces droits existent dans le cas des successions qui ne sont pas en ligne directe. Or, est-ce que ces droits font partie des frais de notaire et sont, par conséquent, inclus dans le capital investi ?

Si oui, cela légaliserait un loyer maximal encore plus élevé et totalement injustifié pour le même logement loué ;

- 2) Est-ce que le capital investi est également soumis à un « reset » et présumé correspondre à la valeur indiquée dans l'acte notarié dans le cas d'une donation et notamment dans le cas des donations interfamiliales en ligne directe pour lesquelles les droits d'enregistrement sont minimaux et facilement couverts par après par le surplus en recettes locatives ?

Si oui, ceci pourrait provoquer des abus néfastes. Ainsi, théoriquement, des parents possédant un bien loué plus ancien avec un capital investi largement inférieur à la valeur vénale actuelle du logement en question pourraient utiliser cette réglementation pour faire une donation en ligne directe afin de profiter du « reset » du capital investi pour demander un loyer maximal légal amplement plus élevé (D'ailleurs, une fois de plus sans qu'il y ait un effort économique considérable du nouveau propriétaire-bailleur ou une plus-value du point de vue du locataire).

De plus, cette modification risque d'empirer la fissure sociale qui divise la société luxembourgeoise en deux camps – les héritiers et tous les autres. L'héritage joue un rôle de plus en plus important dans la société luxembourgeoise à cause de différents facteurs socioéconomiques et historiques – accumulation et concentration de la propriété privée depuis la Deuxième Guerre mondiale, taux de fécondité en baisse notamment en ce qui concerne les ménages les plus aisés, espérance de vie en croissance, rendement du capital et notamment du capital immobilier qui dépasse amplement le taux de croissance, immigration forte et nombre élevé de primo-arrivants, inexistence d'impôt sur la fortune ainsi que sur les successions en ligne direct.

Cette situation pèse déjà aujourd'hui sur le contrat social au Luxembourg et cette fraction sociale risque de se détériorer encore davantage dans les années et décennies à venir. Or, vu que le patrimoine privé au Luxembourg se constitue souvent pour une grande partie de patrimoine immobilier, le déséquilibre entre les héritiers et les autres est encore renforcé à cause de la flambée récente des prix de l'immobilier et des loyers.

Dans ce contexte, ladite modification risque de rendre la situation encore pire. Ainsi, elle rend possible aux héritiers qui se trouvent de toute façon déjà dans une situation privilégiée et agréable d'adapter dans le cas d'une succession le capital investi à la valeur vénale du bien sur un marché immobilier surchauffé et d'augmenter en conséquence le loyer maximal légal.

De cette façon, cette régulation risque d'augmenter le volume en transferts de capitaux de la part des locataires, surreprésentés en bas de l'échelle des patrimoines (et des revenus) ayant souvent presque aucun patrimoine, voire même un patrimoine négatif (dettes), envers les propriétaires héritiers, largement surreprésentés en haut de l'échelle des patrimoines.

⁴⁴ Henri Kox, « Réponse de Monsieur le Ministre Henri Kox, Ministre du Logement, à la question parlementaire n° 2570 du 21 juillet 2020 de Messieurs les Députés David Wagner et Marc Baum au sujet de la fixation du loyer maximal » (2020), 2.

Ainsi, au lieu de lutter contre la flambée des loyers qui menace la paix sociale et qui est un véritable vecteur de l'augmentation vertigineuse des inégalités patrimoniales au Luxembourg, cette modification risque, au contraire, d'empirer cette fissure sociale encore davantage.

À part de cette critique, notons également que notre Chambre regrette fortement le fait que ce changement crucial et percutant qui risque de stimuler des hausses légales de certains loyers ne soit ni mentionné, ni commenté, ni évalué dans le cadre du commentaire des articles ou dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique et ceci d'autant plus qu'il s'agit potentiellement de la modification la plus percutante avec des conséquences absurdes sur des loyers déjà surchauffés !

En conclusion, notre Chambre rejette avec véhémence cette modification. Ce changement n'apporte non seulement rien de positif à la situation, mais, pire encore, il rend la loi encore moins efficace tout en ouvrant la voie à des augmentations considérables et injustifiables de certains loyers. **Cette modification représente une politique néo-proprétariste et un traitement de faveur à tous les héritiers au détriment des membres les plus vulnérables de notre société. En pleine crise du marché locatif, ceci est un choix politique que notre Chambre ne peut tolérer sous aucune condition.**

Pour réduire la pression sur le marché immobilier et la spéculation immobilière qui sont à la base de la flambée des prix, mieux vaudrait biffer intégralement cet alinéa contradictoire et néfaste qui ne présente aucune plus-value pour notre société.

Afin de réaliser une véritable incitation à des investissements qui améliorent la structure des bâtiments (modernisation, assainissements, etc.) et qui présentent une plus-value pour notre société, il faudrait en fait faire le contraire, ce reset inutile du capital dans le cadre d'une transaction à titre onéreux (et à titre gratuit) qui n'apporte aucun effet positif au locataire devrait être aboli. La modification prévue par le projet de loi risque de dynamiser davantage la spéculation immobilière, d'exacerber la fissure sociale entre les héritiers des couches sociales aisées et les autres membres de notre société, de potentiellement ouvrir la voie vers des pratiques néfastes et tout ceci sans aucun apport positif à la situation actuelle du marché locatif luxembourgeois.

2.3.2. Pour une meilleure transparence entre propriétaire-bailleur et locataire quant à la fixation du loyer

Pour améliorer la transparence entre propriétaire-bailleur et locataire en matière de fixation du loyer, les auteurs visent deux modifications précises :

- 1) *« Afin d'assurer une meilleure information des bailleurs et des locataires, il est proposé 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. Cette obligation ne sera cependant applicable que pour tous les nouveaux contrats de bail conclus après l'entrée en vigueur de la présente loi en projet. »⁴⁵*

Il s'agit évidemment d'un changement qui est à saluer. Toutefois, tandis que notre Chambre est consciente du fait qu'il serait difficile d'appliquer rétroactivement cette obligation aux contrats qui sont déjà en cours, nous tenons à signaler qu'à part des contrats de bail nouvellement conclus, on devrait également prévoir d'insérer ces lignes lors de la prolongation d'un contrat de bail existant. Sinon, on risque de conserver des contrats de bail qui sont illégaux sur des années, voire décennies.

- 2) La CSL salue également le fait que les auteurs proposent que le contrat de bail devra obligatoirement *« renseigner les parties contractantes de la possibilité de saisir la commission des loyers »⁴⁶.*

⁴⁵ Ministère du Logement, Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 5.

⁴⁶ Ministère du Logement, 5.

Tandis que ces modifications positives reçoivent évidemment le soutien de la CSL, on aurait pu facilement viser une augmentation plus ambitieuse du niveau de transparence entre propriétaire-bailleur et locataire.

Ainsi, mieux vaudrait fixer que :

- 1) Le propriétaire devrait obligatoirement calculer le capital investi dans son logement en suivant la formule de la loi de 2006 et en déduire le loyer maximal annuel et mensuel (Ce qu'il devrait d'ailleurs 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 calcul précis avec indications du 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 devraient être obligatoirement mis à disposition du locataire lors de la conclusion d'un bail à loyer.

Ces revendications peuvent sembler utopiques à première vue, mais en relation avec les niveaux importants que les rendements locatifs ont pris récemment, cela semble légitime. Ainsi, on pourrait facilement mettre en ligne un instrument digital qui s'occupe du calcul et qui ne nécessite de la part du propriétaire que l'introduction des différents capitaux investis et la date correspondante.

2.3.3. Les commissions des loyers

Toute formule, aussi parfaite soit-elle, est superflue et inopérante tant que son application en réalité n'est pas contrôlée de manière conséquente. Dans ce contexte, les commissions des loyers devraient jouer le rôle primaire dans la médiation entre locataire et propriétaire-bailleur et agir comme instance intermédiaire entre citoyens et justice.

En plus, au vu du nombre croissant d'affaires portées récemment devant les commissions des loyers qui résultent à la fois du taux d'effort en pleine hausse des locataires et des nombreuses failles de la règle des 5% du capital investi, il semble évident que les commissions des loyers jouent un rôle de plus en plus important. Cependant, nombreuses d'entre elles sont indéniablement dysfonctionnelles et incapables de rassembler les pièces justificatives nécessaires pour calculer des loyers maximaux conformes à la loi (comme dans l'affaire « Limpertsberg »).

Toutefois, tandis qu'une réforme et une professionnalisation desdites commissions ont déjà été revendiquées à maintes occasions par nombreuses organisations, force est de constater que les changements proposés par les auteurs du projet de loi restent insuffisants face à la dimension du défi.

En raison de l'importance croissante des commissions des loyers, on devrait réfléchir sur une professionnalisation et une fonctionnarisation de celles-ci. Ainsi, d'une manière générale, et notamment dans les agglomérations importantes, des fonctionnaires assermentés et compétents en la matière (et neutres) devraient constituer la commission des loyers et s'occuper à temps plein de la régulation à l'amiable des conflits entre propriétaires-bailleurs et locataires.

D'ailleurs, notons que notre Chambre est consciente du fait que les nombreuses failles de la règle des 5%, dont résultent souvent des loyers douteux qui ne sont dans aucun rapport à la « valeur réelle » que le logement présente pour le locataire, rendent d'autant plus difficile, voire impossible la tâche des commissions des loyers. Ainsi, une réforme conséquente de la formule pourrait en même temps faciliter le travail desdites commissions.

2.3.4. La « clarification » de la notion du capital investi

À travers les modifications de l'article 3, paragraphe 4, alinéa 3, de la loi de 2006, les auteurs visent de clarifier la notion de capital investi. L'affaire du « Limpertsberg » a démontré que cette clarification est hautement nécessaire.

Ainsi, les auteurs tiennent à préciser que le capital investi n'est pas à interpréter comme valeur marchande (ou valeur vénale) de l'objet immobilier. Toutefois, si cette approche reçoit évidemment le soutien de notre Chambre, à nos yeux, les modifications sont loin d'être suffisantes pour rendre la formule du capital valable et pour résoudre tous les problèmes que celle-ci pose actuellement comme notamment des différences extrêmes en matière de capital investi entre différents appartements qui se trouvent à la même localité et qui sont de la même qualité (comme évoqué ci-dessus).

Ainsi, notons finalement que ces changements ne changent rien quant aux absurdités constatées dans le chapitre 6.2. Même si, dans le cas du « Limpertsberg », le « reset » fortement regrettable du capital investi lors de la succession à titre gratuit réduisait la différence entre les 5% du capital investi et les 5% de la valeur marchande, ceci ne change rien quant au fait qu'on peut facilement imaginer des cas dans lesquelles cette différence ridicule persiste.

Ainsi, supposons que les parents de Mr. X (propriétaire bailleur) n'auraient jamais transmis le logement loué et que la propriété serait donc toujours dans leurs mains, qu'ils aient toujours accès aux pièces justificatives du coût de la construction et qu'ils aient fait les mêmes rénovations, alors les calculs de Mr. Y (le locataire) seraient toujours correctes et conformes avec la loi et la différence ridicule entre les 5% du capital investi et les 5% de la valeur marchande (468 euros contre XXXX euros déduit de la nouvelle formule et de la valeur du logement fixé dans l'acte de succession) persisterait même après les modifications traitées ci-dessus et on aurait la même affaire juridique une fois de plus.

Ou est-ce que les auteurs pensent vraiment qu'il y aura prochainement des appartements à louer au Limpertsberg pour un loyer mensuel de 468 euros en toute conformité avec la loi?

Des cas similaires existent en réalité !

Avouons finalement que cette formule doit être reformée en profondeur et qu'elle nécessite un changement réel de paradigme !

3. Les revendications de la Chambre des salariés en matière de plafonnement des loyers

- 1) La CSL est bien consciente du fait que les investissements dans le marché locatif doivent être rentables afin de stimuler l'offre et la modernisation du parc locatif existant. Toutefois, il est indéniable que les investissements dans l'immobilier locatif sont aujourd'hui devenus – grâce à l'évolution du marché immobilier et financier et partiellement en raison du régime fiscal en matière immobilière – largement plus rentables que les autres types d'actifs. Ainsi, la rentabilité excessive est en fait devenue nocive pour la société luxembourgeoise ; l'attractivité de l'investissement dans la pierre exerce une pression injustifiable sur les prix immobiliers et les loyers.

Par conséquent, notre Chambre revendique que le gouvernement refasse l'exercice que le CES a fait en 1999 en prenant en compte l'évolution que les différents indicateurs ont suivie depuis, afin de faire une comparaison scientifique et empirique du taux de rentabilité des différents actifs et de remettre le rendement de l'immobilier locatif en ligne avec celui des autres actifs financiers. Dans ce contexte, on pourrait imaginer, à l'exemple de la Suisse, un % du capital investi lié à un taux de rendement annuel de référence, qui est calculé trimestriellement et qui suit l'évolution des marchés financiers.

- 2) Le rendement des investisseurs ne devrait plus se trouver au centre des réflexions sur un plafonnement des loyers. Tout au contraire, une protection plus conséquente des locataires est devenue aujourd'hui indispensable. Ainsi, un changement de paradigme et une réforme profonde du plafonnement des loyers s'imposent depuis longtemps.

Au lieu de raisonner principalement en terme de capital investi (et dans la plupart des cas en matière de valeur marchande ou loyers pratiqués sur le marché privé), mieux vaudrait remettre les loyers et leur évolution en ligne avec l'évolution des salaires et du pouvoir d'achat des locataires afin de stabiliser et, mieux encore, renverser l'évolution du taux d'effort financier des locataires qui est devenu insupportable.

Comme évoqué auparavant, de telles modèles ont déjà été avancés à l'exemple de celui des Députés David Wagner et Marc Baum⁴⁷ qui peut quand-même fournir un point de départ important pour les futurs travaux.

- 3) À l'image des multiples exemples présentés aux cours de cet avis, il est devenu clair que dans certains cas, il existe parfois des investissements (ou des investissements imaginés dans le cas d'une succession) qui provoquent une hausse du loyer qui est dans aucune relation avec la « valeur réelle » que l'investissement présente pour le locataire.

D'un côté, les prix d'acquisition surchauffés et les valeurs vénales fixées dans les actes de succession (qui demandent aucun effort économique de la part de l'héritier) présentent aucune plus-value pour le locataire – ni changement de localité, ni rénovation, ni assainissement – et suscitent quand-même des augmentations légales considérables des loyers.

De l'autre côté, les investissements qui produisent une plus-value réelle pour le locataire devraient évidemment également entraîner un gain financier (et donc une incitation) pour le propriétaire. Or, en passant en revue tous les cas d'exemple présentés dans le cadre de cet avis, force est de constater que les investissements dans la rénovation et l'assainissement semblent avoir dans certains cas qu'une influence minimale sur le loyer maximal légal.

Cette déconnexion entre la « plus-value réelle » que le capital investi présente pour le locataire (confort, amélioration de la performance énergétique, etc.) et de l'effet haussier de l'investissement sur le loyer légal maximal limite amplement le succès de la formule.

Dès lors, on pourrait imaginer de prévoir différentes pondérations pour les différentes « façons » d'investir du capital. Ainsi, le prix surchauffé payé ne présente aucune plus-value pour le locataire et devrait être, dans le calcul du capital investi, multiplié par un facteur de pondération inférieur à 1, tandis que les investissements dans la rénovation et l'assainissement dont profite également le locataire pourraient être multipliés par un facteur supérieur à 1. Une fois de plus, les facteurs de pondération devraient être déterminés à travers des simulations concrètes.

Dans ce contexte, la CSL tient à réitérer une ancienne revendication – la part des rénovations et assainissements qui est financée à travers des subventions étatiques ne devrait évidemment pas être prise en compte dans ce calcul.

⁴⁷ Wagner et Baum, Proposition de loi n°7257 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. Le modèle de la Chambre des salariés pour « mieux contrôler l'évolution des loyers »

Compte tenu des nombreuses lacunes du modèle actuel, qui conduisent parfois à des loyers maximums totalement arbitraires qui ne reflètent en rien la valeur réelle du bien en termes de qualité et de confort pour le locataire, il est essentiel d'installer un nouveau système dans les plus brefs délais.

La Chambre des salariés souhaite donc proposer le modèle suivant.

Dans ce contexte, rappelons les principes directeurs de notre Chambre, nous les évoquions précédemment, qui constituent la base de notre proposition de modèle qui doit

(1) mieux refléter la valeur marchande du logement (ce qui n'est pas le cas actuellement, étant donné les énormes différences de loyers légalement applicables entre les logements anciens et les logements nouveaux ou les propriétés qui ont récemment changé de mains à titre onéreux, alors que les différences de valeur marchande sont beaucoup plus faibles) ;

(2) mettre l'évolution des loyers en ligne avec la progression du pouvoir d'achat des ménages tout en plafonnant les loyers à un niveau socialement et démocratiquement acceptable ;

(3) encourager le propriétaire-bailleur à investir continuellement dans des rénovations qui apportent une réelle valeur ajoutée au locataire en termes de qualité, de performance énergétique ou de confort.

Prolongement du gel actuel des loyers

Tout d'abord, il est important de prolonger le gel des loyers actuel introduit par la loi du 20 juin 2020 portant dérogation 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 système actuel n'est pas capable freiner l'évolution flamboyante des loyers et, pire encore, l'introduction regrettable du « reset » du capital investi qui sert de base pour calculer le loyer maximal dans le cas d'une transaction à titre gratuit, comme le proposent les auteurs du projet de loi, risque de dynamiser davantage la hausse des loyers.

En outre, compte tenu des taux d'efforts inacceptables auxquels est exposée déjà à l'heure actuelle une part significative des locataires et en raison de la crise sanitaire du COVID19 qui pèse lourdement sur le pouvoir d'achat de nombreux ménages, il est essentiel de prolonger l'interdiction de toute augmentation des loyers jusqu'à ce qu'un nouveau système de contrôle plus efficace et plus performant soit mis en place.

Il convient de souligner que, dans l'intervalle, la lutte contre des pratiques néfastes, telles que les chambres meublées, doit bien entendu se poursuivre.

Définition d'un nouveau loyer maximal de base (2020) qui reflète à la fois mieux la valeur marchande du bien et le pouvoir d'achat des locataires

Pour définir le nouveau loyer maximal de base, il n'est pas opportun de prendre comme point de départ le « capital investi » dans le logement tel que défini par la loi actuelle.

Plusieurs exemples chiffrés ont montré que ce capital ne reflète en aucune façon la valeur « réelle » du bien, ni pour le propriétaire-bailleur, ni pour le locataire en raison des différentes lacunes de la loi actuelle dont notamment l'article 3, paragraphe 4, alinéa 2, qui rend entre autres inopérant le système de la décote.

Par conséquent, la valeur marchande actuelle devrait servir de base au calcul. Bien sûr, celle-ci ne reflète pas de manière parfaite la qualité du logement, mais elle le fait mieux que le "capital investi".

Cette valeur marchande actuelle en 2020 doit être déterminée par une administration publique qui reste à être définie pour chaque propriété ou catégorie de propriété (selon l'emplacement, la surface habitable, etc. et sur la base de données provenant des actes notariés). Cela peut sembler, du moins à première vue, être une tâche trop vaste. Toutefois, il convient de souligner que ce travail devrait en tout état de cause être effectué dans le cadre de la réforme de l'IFON afin de pouvoir taxer les biens immobiliers et fonciers en fonction de leur valeur nominale. En outre, la crise du logement et la surchauffe des loyers représentent l'un des plus grands défis de notre époque. Il est donc évident que l'État doit se doter des moyens nécessaires pour lutter efficacement contre cette crise. Si l'on considère les lacunes importantes de la formule de calcul actuelle, il est évident que les efforts nécessaires devront être déployés pour jeter les bases d'un système à la hauteur du défi.

Il en résulte, pour chaque logement, **la valeur marchande de 2020 (VM²⁰²⁰)**.

Or, comment définir maintenant le loyer maximal en fonction de cette valeur marchande ?

Comme déjà mentionné, la limite supérieure de 5 % de la valeur marchande des revenus locatifs annuels est un élément anachronique et, en raison de l'écart entre l'évolution des prix de l'immobilier et des salaires, elle dépasse de loin les possibilités financières de la majorité des locataires. Le loyer annuel devrait donc être plafonné d'une autre manière, soit en appliquant un autre taux de pourcentage à la valeur marchande, soit en alignant la valeur marchande servant de base de calcul sur le pouvoir d'achat des locataires.

Dans le cadre de la proposition de loi n°7257 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil⁴⁸ les auteurs les auteurs ont fait une remarque intéressante et valable dans le cadre de l'analyse de cette problématique :

« Dans l'optique de réduire le taux de rendement maximal, plusieurs problèmes se posent dans la situation actuelle.

Dans certaines régions du pays, un loyer maximal de 5% du capital investi pose moins de problèmes que dans d'autres. En effet, des différences de prix entre certaines régions (villes/campagnes, Nord/Est/Centre/Sud, ...) sont normales. Mais, la surchauffe des prix du logement et des loyers amplifie ces différences géographiques. Ainsi, dans l'optique d'une réduction du taux de rendement maximal, il serait donc nécessaire d'échelonner ce taux en fonction de la région, d'où éventuellement un taux de 3 à 4 % dans certaines régions et de 4 à 5% dans d'autres. »⁴⁹

Par conséquent, la Chambre des salariés tient à écarter la possibilité d'un plafonnement des loyers sur base d'un taux de rendement inférieur à 5% du capital investi et préfère d'appliquer la méthode d'ajustement contenue dans la proposition de loi.

Ainsi, la Chambre des salariés propose l'introduction d'un facteur d'ajustement pour tenir compte de la différence entre l'évolution récente des prix de l'immobilier résidentiel et l'évolution du coût de la vie, cette dernière étant mesurée par l'indice des prix à la consommation.

Quelle année de référence faut-il maintenant choisir pour ajuster les prix de l'immobilier au pouvoir d'achat ? En choisissant une date trop éloignée dans le passé, il y a un risque que les nouveaux loyers maximums soient tellement inférieurs aux loyers actuels que la réforme serait très difficile, voire impossible, à mettre en œuvre. Toutefois, choisir une date trop récente risque de ne pas neutraliser suffisamment la surchauffe des prix de l'immobilier et leur découplage par rapport à l'évolution des prix à la consommation.⁵⁰

Il y a, bien sûr, plusieurs possibilités. Pour la CSL, il est indéniable que les taux d'intérêt historiquement bas appliqués par les banques luxembourgeoises aux prêts immobiliers ont joué un rôle important dans la surchauffe des prix de l'immobilier (et donc des loyers maximums).

Selon la Banque centrale du Luxembourg (BCL)⁵¹, cette chute vertigineuse des taux d'intérêt a débuté en 2009 et, comme le montre le graphique ci-dessous, s'est traduite par une accélération

⁴⁸ Wagner et Baum.

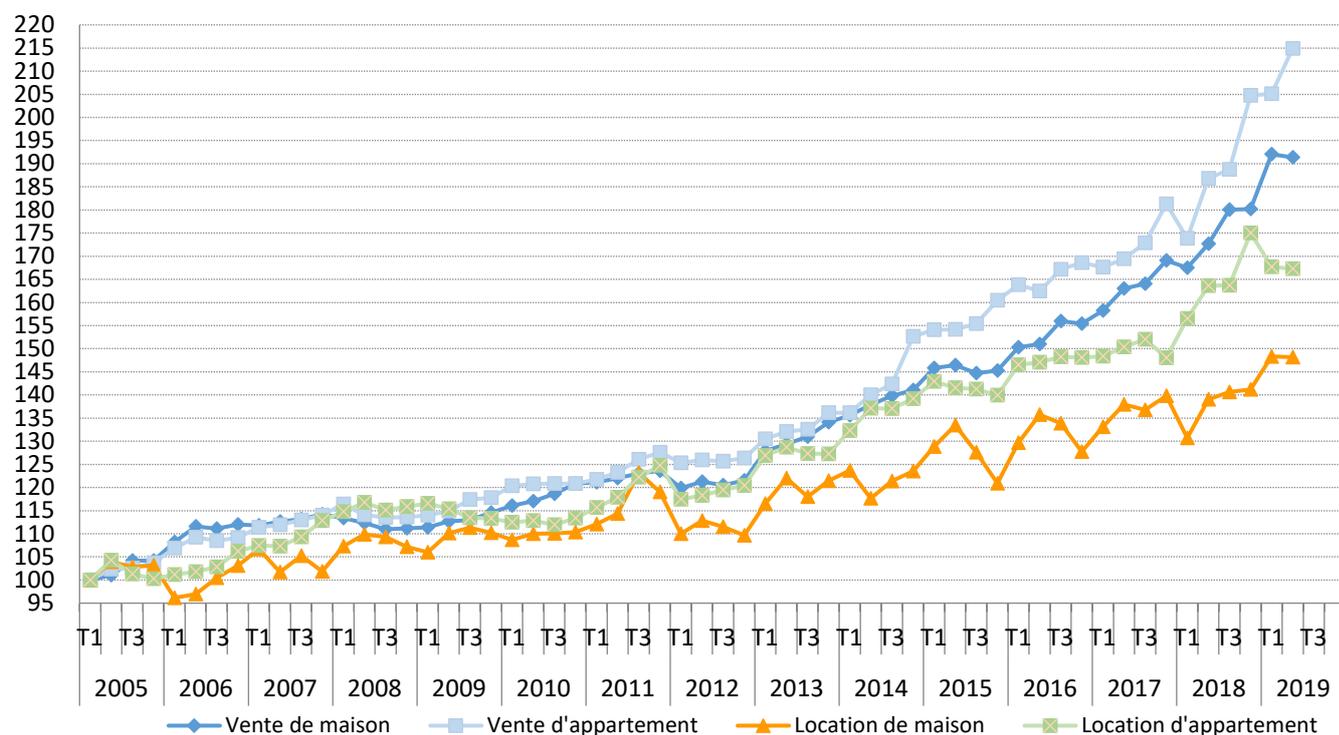
⁴⁹ Wagner et Baum, 21-22.

⁵⁰ Dans la proposition de loi Lénk, les auteurs ont proposé de prendre l'an 1995 comme point de départ pour l'ajustement.

⁵¹ Banque centrale du Luxembourg (BCL), « Capital markets and interest rates », consulté le 19 octobre 2020, http://www.bcl.lu/en/statistics/series_statistiques_luxembourg/03_Capital_markets/index.html.

significative de l'inflation des prix de l'immobilier, qui devrait se poursuivre au moins à court terme puisque les taux d'intérêt restent actuellement à des niveaux historiquement bas.⁵²

Graphique 5 : Indicateurs des prix et loyers annoncés en euros courants (base 100 au 1er trimestre 2005)



Source : Observatoire de l'habitat ; graphique : Observatoire de l'habitat.

Afin de neutraliser cette accélération de la surchauffe des prix immobiliers depuis la fin de la crise financière et économique de 2008 – due en partie aux taux d'intérêts historiquement bas, mais évidemment aussi à la spéculation foncière et immobilière –, notre Chambre propose 2009 comme année de base pour l'ajustement.

Comme l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel varie considérablement d'une région à l'autre du pays, il convient de tenir compte de l'évolution régionale des prix de l'immobilier résidentiel.

Par conséquent, il faut d'abord diviser la VM²⁰²⁰ par **le coefficient régional du prix de l'immobilier résidentiel (C^{R2009})** tel que défini par le tableau suivant. À titre d'exemple, selon le tableau ci-dessous, le coefficient régional du prix de l'immobilier (C^{R2009}) à appliquer pour le calcul du loyer maximal d'un appartement situé à Luxembourg-Ville en 2016 serait de 1,51 (443,4 / 293,6). Évidemment, il faudrait compléter le tableau pour faire des réajustements exacts pour l'année 2020.

⁵² Notons que cette évolution des taux d'intérêt s'est nullement inversée depuis. Tout au contraire, selon les données les plus récentes et notamment en raison de la crise économique liée à la crise sanitaire du Coronavirus, ils demeurent à des niveaux historiquement bas. Banque centrale du Luxembourg (BCL), « Interest rates », 16 octobre 2020, <http://www.bcl.lu/en/Media-and-News/Press-releases/2020/10/taux/index.html>.

Tableau 1 : Les coefficients régionaux de l'immobilier résidentiel (1992-2016, base 100 = 1995)

	Ensemble du pays *	Luxembourg-Ville *	Canton de Luxembourg-Campagne	Canton d'Esch-sur-Alzette	Zone CAPPELEN-MERSCH**	Zone EST**	Zone NORD**	...
1992	97,2	103,5	103,8	99,2	88,7	100,3	81,6	
1993	96,1	96,2	99,8	101,5	94,2	100,5	85,6	
1994	98,8	102,2	98,6	101,5	95,0	103,0	90,8	
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
1996	103,8	102,5	107,2	105,3	104,1	113,5	99,5	
1997	108,3	108,7	110,8	108,1	105,0	112,0	107,0	
1998	112,1	110,6	113,1	112,4	114,7	121,8	114,3	
1999	118,7	116,6	121,9	120,5	116,4	126,6	117,9	
2000	127,3	128,0	130,0	130,5	127,6	139,3	117,0	
2001	139,5	135,2	148,9	141,1	137,5	153,1	141,4	
2002	155,2	155,9	155,3	158,8	159,3	172,5	159,8	
2003	172,4	173,2	172,5	176,5	177,0	191,7	177,5	
2004	196,6	197,6	196,8	201,3	201,9	218,6	202,5	
2005	218,7	219,8	218,8	223,9	224,6	243,1	225,2	
2006	243,3	244,5	243,4	249,0	249,8	270,5	250,5	
2007	266,7	268,0	266,9	273,0	273,9	296,6	274,7	
2008	276,7	286,0	284,2	279,1	282,5	307,6	285,7	
2009	273,9	293,6	272,5	277,9	266,6	296,3	288,8	
2010	287,8	309,5	295,8	284,8	282,1	310,3	303,7	
2011	300,9	317,4	314,8	295,1	298,5	318,2	316,0	
2012	312,9	338,6	334,8	302,2	315,5	338,0	314,4	
2013	329,3	366,1	350,6	317,6	320,2	348,0	327,0	
2014	339,5	384,2	377,1	326,2	334,1	358,1	334,3	
2015	354,2	400,2	382,8	339,6	357,7	384,4	346,2	
2016	381,4	443,4	414,7	353,1	365,2	393,5	368,7	

Source : Observatoire de l'habitat, Proposition « déi Lénk ». ⁵³⁵⁴

Ce montant doit ensuite être multiplié avec **le coefficient de réévaluation (R²⁰⁰⁹)** d'après l'article 102, alinéa 6, de l'LIR qui reflète l'évolution du coût de la vie.

⁵³ Wagner et Baum, Proposition de loi n°7257 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code Civil, 26.

⁵⁴ Notons que les chiffres sur l'évolution régionale du prix de l'immobilier résidentiel depuis 2016 ne sont pas encore inclus dans le tableau. Il faudrait donc compléter ce travail afin de pouvoir effectuer des calculs à 100 % correctes pour l'an 2020. D'ailleurs, il serait évidemment encore mieux de calculer les taux par commune, et non par canton.

Tableau 2 : Coefficients de réévaluation () d'après l'article 102, alinéa 6 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Année	Coefficient	Année	Coefficient	Année	Coefficient	Année	Coefficient
1918 et antérieures	175,53	1943	14,73	1969	5,29	1995	1,52
1919	79,79	1944	14,73	1970	5,05	1996	1,50
1920	42,71	1945	11,74	1971	4,83	1997	1,48
1921	43,70	1946	9,32	1972	4,59	1998	1,46
1922	46,91	1947	8,97	1973	4,32	1999	1,45
1923	39,65	1948	8,40	1974	3,95	2000	1,40
1924	35,31	1949	7,97	1975	3,57	2001	1,37
1925	33,74	1950	7,69	1976	3,25	2002	1,34
1926	28,47	19451	7,12	1977	3,04	2003	1,31
1927	22,56	1952	7,00	1978	2,95	2004	1,29
1928	21,64	1953	7,01	1979	2,82	2005	1,25
1929	20,14	1954	6,95	1980	2,66	2006	1,22
1930	19,79	1955	6,95	1981	2,46	2007	1,20
1931	22,07	1956	6,91	1982	2,25	2008	1,16
1932	25,41	1957	6,61	1983	2,07	2009	1,15
1933	25,55	1958	6,57	1984	1,96	2010	1,13
1934	26,55	1959	6,54	1985	1,90	2011	1,09
1935	27,05	1960	6,52	1986	1,89	2012	1,06
1936	26,91	1961	6,48	1987	1,90	2013	1,05
1937	25,48	1962	6,42	1988	1,87	2014	1,04
1938	24,77	1963	6,24	1989	1,81	2015	1,04
1939	24,84	1964	6,05	1990	1,74	2016	1,03
1940	22,85	1965	5,86	1991	1,69	2017	1,02
1941	14,73	1966	5,71	1992	1,64	2018	1,00
1942	14,73	1967	5,57	1993	1,58	et postérieures	
		1968	5,41	1994	1,55		

Source : Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu⁵⁵.

De cette opération résulte la valeur marchande réévaluée en fonction du pouvoir d'achat de 2020.

Valeur marchande **réévaluée** = $VM^{2020} / C^{R2009} * R^{2009}$

Le taux de 5 % est ensuite appliqué à cette valeur et divisé par 12 pour obtenir le revenu locatif mensuel maximum.

À ce stade, nous avons maintenant un loyer qui reflète à la fois la valeur marchande de la propriété et le pouvoir d'achat actuel des locataires.

Loyer mensuel maximum réévalué en 2020 en fonction de l'indice des prix à la consommation = $VM^{2020} / C^{R2009} * R^{2009} * 0,05 / 12$

Introduction du Registre national des loyers maximums

Afin d'augmenter la clarté et la transparence du système, tout en réduisant le nombre d'infractions, de litiges entre propriétaires et locataires ainsi que de sanctions éventuelles, il est incontournable d'enregistrer tous les loyers mensuels maximums réévalués dans un nouveau *Registre national des loyers maximums*.

Grâce à cet outil informatique, ces loyers maximums seront automatiquement ajustés en fonction de différents facteurs, qui seront expliqués plus loin - évolution du coût de la vie, vétusté et rénovation, évolution du taux d'intérêt de référence.

Le propriétaire-bailleur et le locataire ont accès à tout moment à l'Administration publique qui gère ce registre et peuvent se renseigner sur le loyer maximum légal pour le logement en question. On pourrait même introduire un algorithme qui, en cas d'ajustement du loyer maximum (par exemple par guichet.lu), avertit automatiquement les personnes concernées, ce qui pourrait autoriser soit le propriétaire d'augmenter le loyer, soit le locataire à revendiquer une baisse du loyer.

À l'ère de l'informatique, un tel système est loin d'être illusoire et parfaitement réalisable.

⁵⁵ « Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (Texte coordonné en vigueur au 1er janvier 2020 » (2020), 89-90, <https://impotsdirects.public.lu/dam-assets/fr/legislation/LIR/LIR2020.pdf>.

Le changement de paradigme - mise en ligne de l'évolution future des loyers avec l'évolution du pouvoir d'achat des locataires

Pour qu'une éventuelle continuation de la flambée des prix de l'immobilier ne se traduise pas à nouveau en une hausse vertigineuse des loyers, nous devons enfin nous éloigner du paradigme "rendement" et veiller à ce que les loyers évoluent à l'avenir en fonction de l'évolution du pouvoir d'achat et éviter des taux d'efforts inacceptables au niveau des dépenses de logement (tels qu'ils existent aujourd'hui).

L'article 3, paragraphe 4, alinéa 2, devrait donc être complètement supprimé. D'après notre modèle proposé il n'y a plus de « reset » des loyers en cas de transaction, qu'elle soit à titre onéreux ou à titre gratuit. Par conséquent, les prix inflationnistes payés par les spéculateurs ne peuvent plus se traduire par des augmentations de loyer exorbitantes. Le loyer maximum pour chaque logement est fixé dans le registre. Il ne change pas lorsque le propriétaire-bailleur ou le locataire change. Il n'y a aucune raison légitime pour que le prix de vente (ou la valeur vénale fixée dans l'acte de succession) affecte le loyer, car le logement et sa qualité restent absolument identiques !

Il est par contre évident que les loyers ne peuvent pas être maintenus au même niveau éternellement. Le loyer de base doit donc être multiplié par **un coefficient représentant l'évolution des prix à la consommation (I^x)** où x est l'année pour laquelle le loyer maximum doit être déterminé (tel qu'il est actuellement appliqué au capital investi). De cette manière, les loyers suivent automatiquement l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Loyer mensuel maximum réévalué **et indexé en année x** = $VM^{2020} / C^{R2009} * R^{2009} * 0,05 / 12 * I^x$

Prendre en compte la vétusté et inciter le propriétaire à investir régulièrement dans le logement

Un des piliers du modèle devrait être l'incitation pour le propriétaire-bailleur à investir continuellement dans des rénovations qui apportent une réelle valeur ajoutée pour le locataire en termes de qualité, de performance énergétique et de confort.

À cet égard, le système actuel prévu par la loi est adapté et intégré dans notre modèle proposé.

Afin de tenir compte du degré de vétusté du logement lors du calcul du loyer maximum, le loyer est actuellement décoté après 15 années depuis la construction, tous les deux ans, à raison de 2% à chaque échéance (donc de 1% par an). Nous appliquons donc dans notre système automatisé une décote de 1% par an.

Pour les logements construits il y a plus de 15 ans (en 2020), la décote est appliquée immédiatement.

Ainsi, le loyer mensuel maximum, qui est réévalué et indexé en fonction du pouvoir d'achat en 2020, est multiplié par le facteur **(1 - ((A^x-2020) * 0,01))** où **A^x est l'année pour lequel le loyer est calculé.**

Pour les logements dont la construction date de moins de 15 ans en 2020, le loyer maximal n'est pas décoté jusqu'à ce que la construction ait atteint l'âge de 15 ans (Donc **jusqu'à ce que A^x-A^c-15 >0**). Par après le loyer mensuel maximal sera multiplié par le facteur **(1 - ((A^x-A^c-15) * 0,01))** où **A^x est l'année pour lequel le loyer est calculé et A^c est l'année de construction.**

Toutefois, le propriétaire-bailleur peut compenser cette décote par des investissements réguliers dans le logement en question. Par contre, quel que soit le montant investi dans la rénovation, le loyer ne peut jamais dépasser le loyer maximum non décoté inscrit au registre. Ce système empêche le propriétaire d'effectuer des rénovations de luxe qui entraînent une augmentation de loyer dépassant le pouvoir d'achat d'un montant tel que le locataire est obligé de renoncer à l'appartement. Si les coûts d'investissement dépassent le montant de la décote, ils peuvent être reportés sur des décotes ultérieures. ⁵⁶

⁵⁶ Notons que ce système devrait, au moins en théorie, être appliqué déjà aujourd'hui. Ainsi, dans une brochure du Ministère du Logement datant de 2006, celui-ci a expliqué le système de la décote et de sa compensation de la façon suivante : « Le bailleur bénéficie également d'une compensation avec la décote si les dits frais n'atteignent pas, dans la masse de ses investissements, le montant correspondant de la décote. Le texte de la loi le précise maintenant expressément. Si ces frais (rénovation) devaient

En visant amortissement de l'investissement sur 20 ans (5% par an), **on pourrait compenser le montant décoté du loyer mensuel maximal à hauteur de 1/240 de la somme investie dans la rénovation (1/240 *12 mois *20 ans = 240/240)**. Notons qu'on pourrait évidemment viser un taux d'amortissement supérieur ou inférieur en relation aux coûts moyens des rénovations nécessaires pour garantir la qualité nécessaire au locataire respectivement la modernisation continue du parc locatif luxembourgeois (il existe évidemment d'autres instruments pour dynamiser les rénovations comme entre autres les abattements fiscaux).

À l'instar de la législation en Suisse - l'article 14 de la « *Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG)* » – une liste pourrait être introduite qui définit tous types de rénovations qui présentent des améliorations avec une valeur ajoutée « réelle » pour le locataire et qui peuvent être pris en compte pour compenser la décote.

Bien entendu, cette liste peut être modifiée à tout moment, en fonction de l'évolution de la société et des rénovations considérées comme ayant une "réelle" valeur ajoutée pour le locataire.

Il convient de noter que le paragraphe 3 du même article devrait également être repris dans son intégralité, stipulant que la partie de la rénovation qui est financée par une subvention de l'État (par exemple "Clever Wunnen" au Luxembourg) ne doit pas être prise en compte pour compenser la décote !

Il en résulte la formule suivante :

Pour les logements > 15 ans en 2020 : Loyer mensuel maximal réévalué en fonction du pouvoir d'achat 2020, indexé **et décoté en année x = $(1 - ((A^x - 2020) * 0,01)) * (VM^{2020} / C^{R2009} * R^{2009} * 0,05/12 * I^x)$**

Pour les logements < 15 ans en 2020 (si $A^x - A^c - 15 > 0$): Loyer mensuel maximal réévalué en fonction du pouvoir d'achat 2020, indexé **et décoté en année x = $(1 - ((A^x - A^c - 15) * 0,01)) * (VM^{2020} / C^{R2009} * R^{2009} * 0,05/12 * I^x)$**

Il convient de noter également que d'autres règles continuent à jouer telle que le fait que le propriétaire-bailleur ne peut pas augmenter le loyer de plus de 10% d'un seul coup et que des augmentations plus importantes doivent être échelonnées sur plusieurs années.

Adaptation du rendement locatif à l'évolution des taux d'intérêt hypothécaires

Il est indéniable que les taux d'intérêt historiquement bas exercent une énorme pression sur les prix de l'immobilier et donc, selon la formule actuelle, sur les loyers. Toutefois, si les taux d'intérêt semblent rester bas pour l'instant, du moins à court terme, ils augmenteront probablement à un moment donné. Dans ce cas, la construction, l'acquisition ou la rénovation seront plus coûteuses pour les propriétaires-bailleurs.

Même si le facteur "rendement" ne devrait jouer qu'un rôle secondaire dans l'évolution des loyers, il est néanmoins important de prendre en compte l'évolution des coûts de financement d'un investissement immobilier. Par conséquent, afin d'assurer une certaine rentabilité des loyers en période de hausse des taux d'intérêt (et donc de la hausse de la rentabilité d'autres actifs, par exemple les comptes d'épargne), il est important d'introduire un facteur qui reflète cette évolution.

Ici aussi, la Suisse dispose d'un modèle sous la forme du système du « Referenzzins » qui tient compte de l'évolution des taux d'intérêt hypothécaires. Ce taux d'intérêt de référence est calculé trimestriellement par le « *Bundesamt für Wohnungswesen* » et reflète le taux d'intérêt moyen que les banques appliquent aux prêts immobiliers.

Si ce taux d'intérêt de référence augmente, les coûts de financement augmentent et les propriétaires-bailleurs ont donc droit à augmenter le loyer. À l'inverse, si le taux de référence baisse, les locataires ont droit à une réduction de loyer (pour chaque changement de 0,25 % du taux de référence, les loyers peuvent être modifiés d'un certain pourcentage).

dépasser le montant de la décote, ils seront reportés sur les décotes ultérieures. » Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, « Bail à Loyer - La nouvelle législation en matière de bail à usage d'habitation », 19.

Il convient de noter qu'il serait très facile de fixer un tel taux d'intérêt de référence au Luxembourg. En effet, la BCL publie régulièrement des données sur cette évolution.

Nous proposons une augmentation maximale de 1 % du loyer par tranche de 0,25 %.

Il faut par conséquent ajouter à la formule du loyer mensuel maximum réévalué en fonction du pouvoir d'achat 2020, indexé et décoté ce facteur qui reflète le coût de financement de l'investissement immobilier.

Il en résulte la formule suivante pour calculer le loyer mensuel maximal **après prise en compte de l'évolution du taux d'intérêt de référence** :

Pour les logements > 15 ans en 2020 : $((1 - ((A^x - 2020) * 0,01) * (VM^{2020} / C^{R2009} * R^{2009} * 0,05 / 12 * I^x)) * (1 + (H^x - H^{2020}) * 0,04))$

Pour les logements < 15 ans en 2020, si $A^x - A^c - 15 > 0$: $((1 - ((A^x - A^c - 15) * 0,01) * (VM^{2020} / C^{R2009} * R^{2009} * 0,05 / 12 * I^x)) * (1 + (H^x - H^{2020}) * 0,04))$

Où H^{2020} est le taux d'intérêt de référence tel que défini en 2020, et H^x est le taux d'intérêt de référence applicable au moment « x » pour lequel le loyer maximal est à déterminer.

Ce calcul est actionné automatiquement par le *Registre national des loyers maximums*.

La formule

Les formules suivantes seraient donc à appliquer pour les logements existants :

A).

Loyer mensuel maximum, réévalué en fonction du pouvoir d'achat 2020, indexé et **non décoté** en l'année x après prise en compte de l'évolution du taux d'intérêt de référence = $(VM^{2020} * C^{R2009} * R^{2009} * 0,05 / 12 * I^x) * (1 + (H^x - H^{2020}) * 0,04)$

B).

Loyer mensuel maximum réévalué en fonction du pouvoir d'achat 2020, indexé et **décoté** en l'année x après prise en compte de l'évolution du taux d'intérêt de référence =

Pour les logements > 15 ans en 2020 : $((1 - ((A^x - 2020) * 0,01) * (VM^{2020} * C^{R2009} * R^{2009} * 0,05 / 12 * I^x)) * (1 + (H^x - H^{2020}) * 0,04))$

Pour les logements < 15 ans en 2020, si $A^x - A^c - 15 > 0$: $((1 - ((A^x - A^c - 15) * 0,01) * (VM^{2020} * C^{R2009} * R^{2009} * 0,05 / 12 * I^x)) * (1 + (H^x - H^{2020}) * 0,04))$

Cette formule peut sembler trop compliquée. Il faut cependant garder à l'esprit que la plupart des ajustements sont effectués de manière automatisée par le programme informatique. Une fois le registre mis en place pour la première fois, seule l'évaluation des travaux de rénovation nécessite l'intervention de l'administration compétente.

Les nouvelles constructions

Que faire pour les futures nouvelles constructions pour lesquelles le loyer mensuel maximum n'est pas encore fixé?

La solution la plus facile serait de soumettre la valeur marchande de la nouvelle construction à la même opération. Peu importe l'année de la construction, on pourrait réajuster la valeur marchande à l'aide du coefficient régional de l'immobilier résidentiel et la réévaluer ensuite par rapport à l'évolution du coût de la vie. Puis, ce loyer de base pourrait être intégré dans le registre et soumis aux autres opérations (réévaluation, décote, compensation, taux d'intérêt de référence).

Une autre solution serait l'application d'une sorte de « Mietspiegel ». Ainsi, on pourrait par exemple fixer que le loyer maximal non décoté d'une nouvelle construction ne peut pas dépasser les loyers

maximums non décotés de biens comparables (localisation, superficie, terrasse, garage, etc.) de plus de 5 ou 10 %. Grâce à l'outil informatique, ce loyer pourrait une fois de plus être calculé instantanément.

Ce loyer mensuel maximum initial serait alors simplement intégré dans le registre.

Dans ce cas, nous aurions la formule suivante pour calculer à tout moment "x" le loyer maximal légal maximum (décoté si $A^x - A^c - 15 > 0$):

$((1 - ((A^x - A^c - 15) * 0,01) * \text{loyer mensuel maximal initial} * I^x)) * ((H^x - H^c) * 0,04)$ où H^c est le taux d'intérêt de référence moyen du moment dont date la détermination du loyer mensuel maximal initial.

3.2. Résumé du modèle CSL



3.3. Exemples

Afin d'exposer les failles du système actuel, ainsi que les avantages du modèle de la CSL, reprenons l'exemple du « Limpertsberg ».

Rappelons qu'il s'agit d'un appartement construit au Limpertsberg en 1957 pour 13.270 € (construction) + 3.084 € (terrain).⁵⁷

Procédons maintenant aux résultats selon les différents modèles.

3.3.1. Selon le modèle actuel de la loi de 2006

Appliquons d'abord le modèle actuellement en vigueur au cas du Limpertsberg. Notons que le bien en question n'a, depuis sa construction, pas fait l'objet d'une transaction onéreuse et donc d'un « reset » absurde du capital investi.⁵⁸

D'abord, il faut appliquer au capital investi dans la construction et le foncier le coefficient de réévaluation qui est de 6,61 pour 1957.

Capital investi réévalué : $13.270 * 6,61 + 3.084 * 6.61 = 87.715 \text{ €} + 20.385 \text{ €}$

Puis, vu que la construction date déjà de 1957, il faut appliquer une décote. Notons que la décote est seulement à appliquer au capital investi dans la construction ; le capital investi dans le foncier ne doit pas être décoté.

Capital investi réévalué et décoté : $(1 - ((2020 - 1957 - 15) * 0.01) * 87.715 \text{ €} + 20.385 \text{ €} = 45.612 \text{ €} + 20.385 \text{ €} = 65.697 \text{ €}$ (**Valeur de la décote = 87.715 - 45.612 = 42.103 €**)

En ce qui concerne les rénovations, le propriétaire a investi en 2010 13.847 € dans l'appartement ce qui correspond après réévaluation avec le coefficient 1,13 (2010) à un capital investi de 15.647 €.

Le capital investi total est donc de 65.697 + 15.647 = 81.344 €

Par conséquent, le propriétaire peut demander, en 2020, un loyer maximal de $0,05 * 81.344 / 12 = 339 \text{ €}!$

D'ailleurs, comme évoqué précédemment, selon le modèle actuellement en vigueur, la compensation de la décote à travers du capital investi dans la rénovation ne peut jamais dépasser le montant total de la décote. Si les frais devaient dépasser ce montant, ils seront reportés sur les décotes ultérieures.

Par conséquent, même si le propriétaire actuel déciderait d'investir, en 2020, la somme absurde de 200.000 € dans la rénovation de ce logement (ce qui nous donnerait un appartement de luxe situé au Limpertsberg), il pourrait au maximum demander un loyer mensuel de $(87.715 \text{ €} + 20.385 \text{ €}) * 0.05 / 12 = 450,4 \text{ €}$

Cependant, imaginons maintenant qu'un fonds d'investissement achète l'appartement pour une somme équivalente à **la valeur marchande (2020)** estimée par l'expert nommé par le Tribunal à **787.000 €**.

Selon l'article 3, paragraphe 4, alinéa 2, de la loi de 2006, ce prix d'acquisition est « *présumé correspondre au jour de la signature de l'acte au capital investi, réévalué et décoté* ».

Ainsi, le fonds d'investissement pourrait demander pour le même appartement (sans investissements dans une rénovation), un loyer mensuel maximal de $787.000 * 0,05 / 12 = 3.279 \text{ €}$.

D'ailleurs, il faut se poser la question comment seraient pris en compte des investissements potentiels dans une rénovation, vu que le montant décoté est, avec ce système, impossible à définir (Ou est-ce que les 787.000 € sont estimés correspondra à 52% de la valeur non décotée ?)

⁵⁷ Notons que le propriétaire dit ne plus posséder les pièces justificatives quant au coût de la construction initiale du bâtiment. Or, le locataire ainsi que l'expert ont estimé le coût de la construction (très) probable et fiable sur base d'indicateurs officiels (p.ex. indice des prix de la construction du STATEC).

⁵⁸ Notons que nous prenons pas en compte les frais en relation avec les actes, etc.

De toute façon, on aurait un loyer maximal multiplié par 9,67 ! (3.279/339) sans qu'il y ait une plus-value réelle (localisation/qualité/confort/performance énergétique) pour le locataire.

3.3.2. Selon le modèle du projet de loi

Or, le changement néfaste (article 3, paragraphe 4, alinéa 2) proposé par les auteurs du projet rendrait la situation encore plus désastreuse, voire inacceptable.

Ainsi, le capital investi serait également soumis « au reset » dans le cas d'une succession. Vu que notre Chambre ne connaît pas la date de la dernière transaction à titre gratuit de l'appartement « Limpertsberg », prenons deux exemples théoriques afin de démontrer que cette approche ne change rien quant à la problématique de cet alinéa – **imaginons que la dernière succession était soit en 2011, soit en 2020, et que le successeur n'ait pas fait des investissements supplémentaires depuis.**

En **2011**, en appliquant les coefficients de l'Observatoire de l'habitat (voir plus loin), la valeur marchande de l'appartement inscrite dans l'acte notarié aurait été de 411.396 €. En appliquant la décote à la construction (p.ex. 80 % construction, 20 % foncier), le propriétaire pourrait demander, en 2020, un loyer mensuel maximal de :

$$(0,8 * 411.396 \text{ €} * 0,92 + 0,2 * 411.396 \text{ €}) * 0,05 / 12 = \underline{\underline{1.604 \text{ €}}}$$

Cependant, si la succession daterait du début de **2020**, le successeur pourrait demander un loyer mensuel sur base de la valeur marchande actuelle (ou vénale) inscrite dans l'acte notarié, donc **3.279 € (donc deux fois plus pour le même appartement).**

Notons qu'il s'agit toujours du même appartement et de la même qualité pour le locataire. Ainsi, même avec ce changement proposé par les auteurs, les résultats totalement arbitraires et absurdes en matière de loyer maximal persisteront.

En plus, pire encore, ces différences énormes entre les différents loyers maximums (pour les mêmes appartements) s'aggraveront aussi longtemps que l'évolution des prix immobiliers et des prix à la consommation resteront déconnectées. **Des scénarios potentiels (évolution des prix à la consommation / évolution des prix immobiliers / rénovations / transactions) seront présentés dans un tableau récapitulatif à la fin de ce chapitre et comparés aux effets du modèle proposé par la CSL.**

3.3.3. Selon le modèle de la CSL

Passons maintenant à l'évaluation du loyer maximal demandable selon le modèle CSL.

Selon l'évaluation de l'expert nommé par le Tribunal, la valeur marchande en 2020 (**VM²⁰²⁰**) est de **787.000 €**.

Or, vu que le tableau avec les coefficients régionaux n'est pas actualisé, nous le notions précédemment, mieux vaudrait donc prendre un autre coefficient qui prend notamment en compte l'évolution inflationniste depuis 2016.

Comme l'appartement de notre exemple se trouve à Luxembourg-Ville, prenons pour la réévaluation les chiffres de l'Observatoire de l'habitat sur l'évolution des prix de ventes d'appartements construits à Luxembourg-Ville.⁵⁹ En 2009, le prix moyen était de 4.060 € par m². En 2019 (chiffres les plus récents), il était de 9.029 €. Il faut donc réévaluer la valeur marchande actuelle avec le facteur **2,22 (CR²⁰⁰⁹)** (= 9.029 / 4.060).

Après application du coefficient régional (**CR²⁰⁰⁹**), on a donc une **VM²⁰⁰⁹** de **354.505 €** (787.000 / 2,22).

⁵⁹ http://observatoire.liser.lu/prixenregistres.cfm?pageKw=pe_appart_tableaux_recap2

Ensuite, il faut la multiplier avec le coefficient de réévaluation R^{2009} qui est de **1,15** (Notons que la différence extrême entre le facteur 2,22 et 1,15 montre à quel niveau exorbitant l'évolution des prix immobiliers et l'indice des prix à la consommation sont déconnectés).

$$\text{Valeur marchande réévaluée} = VM^{2020} / C^{R2009} * R^{2009} = 354.505 * 1,15 = \underline{407.681 \text{ €}}$$

Passons maintenant au calcul du **loyer mensuel maximal réévalué en fonction du coût de la vie en 2020** = $VM^{2020} / C^{R2009} * R^{2009} * 0,05 / 12 = 407.681 \text{ €} / 12 * 0,05 = \underline{1.699 \text{ €}}$.

Essayons maintenant de calculer le loyer maximal potentiel du même appartement en 2030.

D'abord, imaginons que l'évolution des prix à la consommation soit de +1,5% par an en moyenne.

On aurait donc un **loyer mensuel maximal réévalué et indexé en 2030** = $VM^{2020} * C^{R2009} * R^{2009} * 0,05 / 12 * 1,015^{10} = \underline{1.972 \text{ €}}$.

Par après, il faut appliquer la décote. Vu qu'il s'agit d'un appartement dont la construction date déjà de plus de 15 ans, la décote est à appliquer immédiatement. On a donc un **loyer mensuel maximal réévalué, indexé et décoté en 2030** = $(1 - ((2030-2020) * 0,01)) * 1.972 \text{ €} = \underline{1.774,8 \text{ €}}$.

Le propriétaire pourrait donc demander en 2030 1.778,8 € pour l'appartement non-rénové. La décote serait de 10 % ce qui équivaldrait à 197,2 €.

Or, le propriétaire a également la possibilité d'investir dans la rénovation et de compenser ainsi la décote.

Il pourrait par exemple décider d'investir en 2030 47.328 € dans la rénovation du bien. En visant un amortissement sur 20 ans, il pourrait donc compenser du montant décoté de 197,2 € une valeur équivalente à 1/240 du montant investi :

$$1/240 * 47.328 = 197,2 \text{ €}$$

Il pourrait donc compenser intégralement la décote et demander une fois de plus le loyer maximal de 1.972 €.

Rappelons qu'on pourrait choisir un autre taux d'amortissement si ces coûts semblent trop élevés en réalité pour financer les rénovations nécessaires pour garantir un logement de qualité au locataire – avec un taux de 10%, il suffirait d'investir en 2030 23.664 €, donc 2.366 € par an contre un revenu locatif annuel de presque 24.000 €.

En investissant une somme supérieure à 47.328 €, le propriétaire ne peut toutefois pas passer à un loyer supérieur au loyer maximal, mais il a la possibilité d'utiliser le surplus pour compenser des décotes ultérieures.

En ce qui concerne le taux d'intérêt de référence, imaginons d'abord qu'il soit en 2030 sur le même niveau qu'aujourd'hui. Pour le moment, selon les données de la BCL, le « **Referenzzins** » au **Luxembourg devrait être de 1,5%** (avec un système de tranches de 0,25%).

Si ce taux perdurait jusqu'en 2030, on aurait donc un loyer maximal pour l'appartement rénové de $1.972 \text{ €} * (1 + (1,5 - 1,5) * 0,04) = \underline{1.972 \text{ €}}$.

Or, si le taux de référence était de 2,5% en 2030, ce qui augmenterait les coûts de financement du propriétaire, celui-ci pourrait légalement demander un loyer de $1.972 \text{ €} * (1 + (2,5 - 1,5) * 0,04) = \underline{2.051 \text{ €}}$.

Avec un taux de 5% en 2030, il pourrait demander **2.248 €**. Or, vu que les taux d'intérêt ne peuvent pas augmenter infiniment, cette déconnexion entre les loyers maximums et les prix à la consommation est

- 1) limitée ;
- 2) largement inférieure à celle que nous connaissons aujourd'hui ;
- 3) seulement temporaire, vu que, au moins en théorie, les taux d'intérêt baisseront à un certain moment.

3.4. Tableau récapitulatif

Tableau 3 : Le loyer mensuel maximal de l'appartement "Limpertsberg" selon son évolution future et par modèle (2020-2030) (*)

	Modèle de la loi 2006	Modèle du projet de loi	Modèle de la CSL
en 2020 après succession en 2020	339,00 €	3.279,00 €	1.699,00 €
en 2020 après acquisition en 2020 au prix du marché	3.279,00 €	3.279,00 €	1.699,00 €
en 2030 après acquisition en 2020, réévalué	3.805,00 €	3.805,00 €	1.972,00 €
en 2030 après acquisition en 2020, réévalué et décoté	2.800,48 €	2.800,48 €	1.774,80 €
en 2030 après acquisition en 2020, réévalué et décoté, et après investissements à hauteur de 47.328 € en 2030 (**)	2.997,68 €	2.997,68 €	1.972,00 €
en 2030 après (**) et hausse du taux d'intérêt de référence à 2,5%	2.997,68 €	2.997,68 €	2.051,00 €
en 2030 après succession en ligne directe en 2030	2.997,68 €	5.872,19 €	2.051,00 €
en 2030 après revente à la valeur du marché en 2030 (***)	5.872,19 €	5.872,19 €	2.051,00 €
en 2030 après (***) et rechute du taux d'intérêt de référence à 1,5% à la fin de 2030	5.872,19 €	5.872,19 €	1.972,00 €

Notes : (*) Nous présumons une évolution moyenne de l'indice des prix à la consommation de +1,5% par an et une hausse des prix immobiliers de 6 % par an (ce qui est très modeste et largement inférieur à la moyenne des dernières années)

Tableau 4 : Le ratio loyer mensuel maximal / prix à la consommation (base 100 = 2020) de l'appartement "Limpertsberg" selon son évolution future et par modèle (2020-2030) (*)

	Modèle de la CSL	Modèle du projet de loi
en 2020 après succession en 2020	16,99	32,79
en 2020 après acquisition en 2020 au prix du marché	16,99	32,79
en 2030 après acquisition en 2020, réévalué	16,99	32,79
en 2030 après acquisition en 2020, réévalué et décoté	15,29	24,13
en 2030 après acquisition en 2020, réévalué et décoté, et après investissements à hauteur de 47.328 € en 2030 (**)	16,99	25,83
en 2030 après (**) et hausse du taux d'intérêt de référence à 2,5%	17,67	25,83
en 2030 après succession en ligne directe en 2030	17,67	50,6
en 2030 après revente à la valeur du marché en 2030 (***)	17,67	50,6
en 2030 après (***) et rechute du taux d'intérêt de référence à 1,5% à la fin de 2030	16,99	50,6

Notes : (*) Nous présumons une évolution moyenne de l'indice des prix à la consommation de +1,5% par an et une hausse des prix immobiliers de 6 % par an (ce qui est très modeste et largement inférieur à la moyenne des dernières années)

Au vu des tableaux récapitulatifs, les avantages du modèle CSL par rapport aux deux autres modèles sont évidents.

Premièrement, les loyers maximums évoluent généralement en ligne avec l'évolution du coût de la vie tout en oscillant autour de la valeur de base maximale – le ratio loyer/indice des prix à la consommation diminue légèrement quand la qualité du logement se détériore et augmente quand les taux d'intérêt sont en hausse. Il reflète donc à la fois la qualité du parc locatif, ainsi que l'évolution des marchés financiers.

Les loyers évoluent indépendamment des prix inflationnistes payés sur un marché surchauffé, contrairement aux autres deux modèles, suivant lesquels les loyers peuvent parfois être légalement multipliés au moment d'un transfert de la propriété, sans qu'il y ait eu un investissement à plus-value (qualité, confort, etc.) pour le locataire (l'absurdité provoquée par l'article 3, paragraphe 4, alinéa 2).

En appliquant les autres modèles, le propriétaire-bailleur n'arrive jamais à compenser la décote à travers des investissements dans la rénovation du bien. Ceci est une des raisons principales pour laquelle le système actuel, ainsi que celui proposé par les auteurs du projet de loi, risquent de rester dysfonctionnels. Suivant notre modèle, il peut facilement compenser l'intégralité de la décote à travers des investissements (à plus-value réelle pour le locataire) et rehausser donc son revenu locatif à la valeur maximale (avant décote) tout en garantissant l'amélioration continue du parc locatif luxembourgeois.

4. Pour une réduction générale de l'effort financier initial requis de la part du locataire lors de la conclusion d'un bail locatif à usage d'habitation

À côté du loyer qui constitue évidemment la charge financière liée au logement la plus importante pour les locataires, il existe autres types de frais dont notamment ceux à engager par le locataire lors de la conclusion du contrat de bail – les frais de commission de l'agence immobilière et la garantie locative – qui amplifient de manière démesurée la surcharge financière de dizaines de milliers de locataires.

Les coûts liés à l'intervention d'un agencier immobilier, ainsi que le montant de la garantie locative sont, dans la grande majorité des cas, proportionnels au loyer mensuel fixé entre bailleur et locataire – 1 loyer mensuel pour l'agence et souvent 3 loyers mensuels pour la garantie locative. Par conséquent, ces frais suivent, en matière de volume, de manière proportionnelle la hausse vertigineuse et regrettable des loyers.

Dans un effort pour faciliter l'accès à un logement locatif pour les ménages les moins aisés, le projet de loi ici sous avis vise une réduction générale de l'effort financier initial requis de la part du locataire lors de la conclusion d'un bail locatif à usage d'habitation.

4.1. Le partage équitable des frais de commission de l'agence immobilière entre le bailleur et le locataire

4.1.1. La législation et la pratique actuelle au Luxembourg en matière du partage des frais de commission d'agence immobilière

Les auteurs du projet de loi sous rubrique constatent qu' « *au vu de la pratique, il s'est avéré que dans beaucoup de cas – probablement dans la grande majorité des cas – (...) le bailleur oblige le locataire à payer (...) les frais de l'agent immobilier et même si l'intervention de ce commerçant a été commandée uniquement par le bailleur* »⁶⁰.

Quant à la législation actuelle, ni la loi de 2006, ni une autre loi ne précisent la répartition des frais qui découlent de l'intervention d'une agence immobilière. Ce n'est que le montant des frais qui est réglé – une commission maximale d'un mois de loyer est fixée par le biais du règlement grand-ducal du 20 janvier 1972 fixant le barème des commissions maxima pouvant être facturées par les agents immobiliers.⁶¹

Ainsi, l'article 5 dudit règlement fixe les commissions maxima de la façon suivante :

« *Art. 5. La commission maximum pour des locations privées et **commerciales est fixée à un mois de loyer. Cette commission est soit à charge du propriétaire, soit à charge du locataire, selon la convention entre parties. Elle peut également être facturée partie à charge du propriétaire et partie à charge du locataire, sans que le total puisse dépasser un mois de loyer. La commission n'est due qu'en cas de location effective.*** »⁶²

En général, ce maximum est pleinement appliqué par les agenciers et les coûts liés à leur intervention reflètent ainsi de manière proportionnelle la flambée des loyers au Luxembourg tout en amplifiant les coûts initiaux liés à l'entrée dans un logement locatif.

⁶⁰ Ministère du Logement, Projet de loi 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.

⁶¹ Ministère de l'Économie Nationale, « Règlement grand-ducal du 20 janvier 1972 fixant le barème des commissions maxima pouvant être facturées par les agents immobiliers » (1972).

⁶² Ministère de l'Économie Nationale.

Le 15 novembre 2016, le député M. David Wagner a déposé la proposition de loi n°7094 portant modification de la loi de 2006 sur le bail à loyer ayant, entre autres, « (...) *comme objectif de faciliter l'accès au logement locatif en interdisant au bailleur de mettre à charge du locataire les frais d'intervention d'un tiers relatif à la location de l'immeuble, tels les frais d'intervention d'une agence immobilière.* »⁶³

Dans ce cadre, il a été proposé de fixer que la commission soit à la charge exclusive du propriétaire, sauf si le locataire est le commanditaire de l'intervention d'un tiers relatif à la location. Cette approche ressemblerait à la législation allemande dite « Bestellerprinzip », présentée ci-dessous.

Dans son avis datant du 16 mai 2017, notre Chambre a exprimé son plein soutien à la proposition de loi n°7094 – « *En effet, sur un marché de location où la demande excède l'offre de logements, il devient encore plus nécessaire de protéger le locataire, qui est la partie économiquement faible du contrat de location.* »⁶⁴

Depuis 2017, la situation ne s'est absolument pas améliorée. Au contraire, les hausses des prix immobiliers enregistrées depuis 2017 ont atteint un niveau record et se reflètent dans l'évolution des loyers. En conséquence, notre Chambre estime que la protection des locataires n'a jamais été aussi importante.

4.1.2. Des législations plus favorables pour les locataires dans nos pays voisins

Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi sous avis décrivent les législations réglant la prise en charge des commissions d'agence dans nos pays voisins qui sont, par rapport à la législation actuellement en vigueur au Luxembourg, du point de vue du locataire, largement plus favorables.

Ainsi, en **Belgique**, la loi du 18 juin 2009 complétant la loi sur les baux à loyer dispose que les frais liés à l'intervention d'une agence immobilière sont intégralement à la charge du bailleur et que toute clause qui met à charge du preneur (locataire) les frais d'intervention est contraire à la loi.

Il existe deux exceptions à ce principe :

- 1) Lorsque le locataire est le commanditaire de l'intervention de l'agence immobilière c'est lui qui doit supporter les frais qui en découlent ;
- 2) Lorsque le bailleur et le locataire désignent ensemble un expert pour établir un état des lieux pour le compte.

En **France**, les frais des personnes mandatées pour se livrer ou prêter leur concours à l'entremise ou à la négociation d'une mise en location d'un logement sont imputés exclusivement au bailleur à l'exception de quatre prestations présentant une utilité pour les deux parties et pour lesquelles les frais sont donc partagés entre bailleur et locataire.

En **Allemagne**, la loi dite « Mietrechtsnovellierungsgesetz » du 21 avril 2018 a introduit le « Bestellerprinzip » selon lequel les frais liés à l'intervention d'une agence immobilière sont pris en charge par la partie qui en est le commanditaire.

4.1.3. L'envergure insuffisante de la réforme proposée

Au vu de la pratique sur le marché locatif luxembourgeois, où les locataires doivent généralement payer la commission de l'agence immobilière (même s'ils ne sont pas les commanditaires), les auteurs du projet de loi sous rubrique sont d'avis que « *il convient de légiférer en la matière et de*

⁶³ David Wagner, « Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006 », Pub. L. No. 7094 (2016), 1.

⁶⁴ Chambre des salariés (CSL), Avis de la Chambre des salariés relatif à la proposition de loi N° 7094 portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006, 2.

*prévoir l'obligation de partager équitablement – donc 50/50 – les frais de commission d'agence immobilière entre le bailleur et le locataire ».*⁶⁵

Ainsi, l'article 4 du projet de loi sous rubrique vise de compléter le paragraphe 1^{er} de l'article 5 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 par l'alinéa suivant :

*« En cas d'intervention d'un agent immobilier ou d'un autre tiers relatifs à la location d'un logement à usage d'habitation, les frais et honoraires de ces personnes sont obligatoirement à partager entre le bailleur et le locataire. »*⁶⁶

Le fait que les frais d'agence ne soient pas imputés unilatéralement aux locataires et le partage équitable des frais liés à l'intervention d'une agence immobilière constituent sûrement un progrès et un pas dans la bonne direction pour réduire la charge financière initiale pour le locataire au début d'un bail et reçoit, en conséquence et à priori, le soutien de la CSL.

Toutefois, au vu des législations pratiquées en la matière dans les États voisins telles que présentées ci-dessus, force est de constater que, même en prenant compte de la réforme proposée, la situation restera toujours moins favorable du point de vue du locataire. En plus, le fait qu'au plein milieu d'une crise du droit au logement, les auteurs ont décidé de présenter d'abord des législations étrangères très favorables pour le locataire tout en proposant par après une réforme de la législation luxembourgeoise qui restera toujours moins favorable, semble, aux yeux de notre Chambre, très discutabile, voire paradoxale.

Ainsi, pourquoi se limiter dans le cadre de la réforme à un simple 50/50 au lieu d'aller au-delà en mettant les frais intégralement à coût du bailleur vu que :

- 1) Il est évident que les loyers démesurés constituent une charge financière insupportable pour un nombre croissant de ménages ;
- 2) Il est indéniable que les propriétaires-bailleurs se trouvent actuellement en position de force par rapport aux locataires sur un marché immobilier où la demande dépasse amplement l'offre ;
- 3) Les multipropriétaires immobiliers se trouvent majoritairement parmi les personnes les plus fortunées au Luxembourg et ont profité de manière exceptionnelle de l'essor économique du pays tandis que, contrairement, les locataires sont surreprésentés dans les quintiles inférieurs de l'échelle des revenus (et, à un degré probablement encore supérieur, dans l'échelle des patrimoines) ;
- 4) Les auteurs du projet de loi ici sous avis soulignent eux-mêmes, à juste titre, la position de force des bailleurs en disant : *« (...) et comme il y a à l'heure actuelle une pénurie de logements locatifs sociaux ou à coût modéré au Grand-Duché, **il est particulièrement important d'assurer une protection de la partie économiquement faible au contrat de bail, à savoir les locataires** »*⁶⁷;
- 5) Les commanditaires des services des agences immobilières sont majoritairement les bailleurs ;
- 6) Les bailleurs profitent déjà de nombreux avantages financiers notamment en matière fiscale qui augmentent leur rendement (déduction des intérêts, amortissement, investissement rentable et sûr, faible imposition d'une éventuelle plus-value immobilière)
- 7) En Belgique et en France, les frais sont à payer généralement par le bailleur (sauf dans les cas exceptionnels évoqués ci-dessus) ;
- 8) En Allemagne, on applique le « Bestellerprinzip » – ce qui serait, en projection sur la situation actuelle du marché locatif luxembourgeois, par rapport à la solution 50/50, dans la grande majorité des cas, en faveur du locataire vu le fait que les propriétaires sont généralement à l'origine de l'intervention de l'agencier ;

Ainsi, en tenant compte à la fois de la charge financière qui devient de plus en plus insupportable pour les locataires, visualisé à l'exemple de l'étude récente de l'Observatoire de l'habitat présentée ci-dessus, et de la position de force et de l'avantage patrimoniale incontestables des bailleurs, la réforme proposée semble, aux yeux de notre Chambre, insuffisante.

⁶⁵ Ministère du Logement, Projet de loi 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.

⁶⁶ Ministère du Logement, 11.

⁶⁷ Ministère du Logement, 2.

Vu le fait que les interventions des agences immobilières sont majoritairement commanditées par les propriétaires, même le partage 50/50 des frais présente toujours une injustice. Pourquoi ne pas opter pour une solution plus équitable et plus courageuse, soit pour le « Bestellerprinzip », soit pour l'approche belge et française ?

On pourrait évidemment, en parallèle, introduire d'autres réformes en la matière qui s'imposent depuis longtemps. Pourquoi ne pas viser un changement réel de paradigme en fixant un maximum pour les frais de commission des agences qui reflète mieux l'évolution générale des prix et du pouvoir d'achat des locataires (p.ex. par rapport à l'Harmonised Consumer Price Index (HICP)). En fixant la commission maximale proportionnellement au loyer (législation actuelle), toute flambée exceptionnelle des prix immobiliers (ou des loyers) provoque mécaniquement une hausse proportionnellement équivalente de la commission (et d'ailleurs une hausse sans raison d'être de la marge bénéficiaire de l'agence immobilière dont la qualité et l'envergure du service rendu n'ont nullement changées). Réciproquement, il est évidemment dans l'intérêt des agences immobilières de pousser les prix et les loyers vers le haut le plus que possible.

Pourquoi ne pas prévoir un autre barème – par le biais d'une modification du règlement grand-ducal du 20 janvier 1972 – qui pourrait fixer par exemple un montant maximal de commission par m² du logement en question et qui serait indexé en suivant plutôt l'évolution de l'HICP au lieu de la hausse vertigineuse et regrettable des prix immobiliers. Une telle solution serait de loin plus équitable qu'à la fois la législation actuelle et la législation proposée.

4.2. La réduction du montant maximal de la garantie locative

Dans le même effort pour réduire les coûts financiers liés à l'entrée dans un logement locatif pour le preneur, les auteurs du projet de loi ici sous avis visent également une réduction du montant maximum de la garantie locative. Ainsi, à travers l'article 4, paragraphe 2, du projet de loi sous rubrique, **les auteurs visent une réduction du montant légal maximum de la garantie locative de 3 à 2 mois de loyer** (sans inclure les charges).⁶⁸

Selon la législation actuellement en vigueur, l'article 5 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 relative au bail à usage d'habitation prévoit une garantie qui ne peut dépasser trois mois de loyer. Ni la fixation d'une garantie locative en tant que telle, ni la pleine utilisation du montant maximal (3 mois) ne sont obligatoires.⁶⁹ Cependant, vu la forte demande sur le marché locatif et la position de force des bailleurs qui en résulte, le montant maximal de trois mois est plutôt devenu la règle.

Or, « *si on prend également en compte qu'en début du bail, le ménage locataire devra également régler le 1^{er} mois de loyer et éventuellement les frais d'agence immobilière, il risque de devoir payer en un seul coup 5 mois de loyer (...)* »⁷⁰.

En raison de la hausse inquiétante des loyers observée pendant les dernières années, une garantie locative excessive combinée aux autres frais liés à l'entrée dans un logement, risquent de constituer une barrière financière insurmontable pour les ménages les plus modestes.

Pour remédier à cette situation, notre Chambre s'est exprimée à maintes reprises pour une réduction du maximum légal de la garantie locative de 3 à 1 mois, – par exemple dans l'avis sur la proposition de loi N° 7094⁷¹ évoquée ci-dessus, qui proposait également une réduction d'une telle ampleur, ou encore dans le cadre de la « Note de la CSL sur la crise du Logement »⁷² publiée le 26.02.2020.

Cependant, notre Chambre est également consciente du fait qu'une certaine protection du propriétaire dans cette matière restera nécessaire vu qu'il existe indéniablement des cas dans lesquels ceux-ci ont des frais supplémentaires parce que les locataires n'ont pas respecté leurs

⁶⁸ Ministère du Logement, 11.

⁶⁹ Art 5. (2): « Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation », in *Mémorial*, vol. A-N° 175 (Luxembourg, 2006), 3151.

⁷⁰ Ministère du Logement, Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 23.

⁷¹ Chambre des salariés (CSL), Avis de la Chambre des salariés relatif à la proposition de loi N° 7094 portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006, 2.

⁷² Chambre des salariés (CSL), « Note de la CSL sur la crise du logement », 26 février 2020, 31, <https://www.csl.lu/de/downloads/publications/1972da7b1b>.

engagements fixés dans le contrat de bail (paiements non effectués de la part du locataire, dégradation du logement due à la faute ou l'imprudence du locataire, etc.). Ainsi, une réduction à 1 mois pourrait, dans le pire des cas, ne pas être suffisante pour garantir les obligations découlant du contrat de bail.

Ainsi, une réduction du montant maximal de la garantie locative de 3 à 2 mois ne constitue pas seulement un pas dans la bonne direction, mais est aussi un bon compromis entre la protection des locataires et celles des propriétaires. **Par conséquent, la CSL soutient cet aspect de la réforme.**

En plus, notre Chambre salue le fait que les auteurs visent à implémenter une ancienne revendication de la CSL en ce qui concerne les modalités de restitution de la garantie locative lors du passage à un autre locataire dans le cas où ne sont constatés aucune dégradation du logement et aucun défaut de paiement de la part de l'ancien locataire ; Actuellement, la législation ne prévoit aucune modalité de restitution de la garantie locative en fin du bail ce qui est inacceptable vu les difficultés financières que connaissent souvent les ménages locataires modestes.

Ainsi, dans le cadre de l'avis sur la proposition de loi N°7094 exposée ci-dessus, notre Chambre a proposé de prévoir également un délai maximum dans lequel le propriétaire doit rendre le montant de la garantie locative au locataire, à l'instar de ce qui est prévu en France. L'article 22 de la loi française n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 dispose en effet que la restitution de la garantie doit intervenir dans le délai de deux mois suivant la remise des clés. En plus, notre Chambre a suggéré qu'à défaut de restitutions dans les délais prévus, la garantie locative restant due au locataire devrait être majorée d'une somme égale à 10% du loyer mensuel en principal, pour chaque période mensuelle commencée en retard.⁷³

La CSL salue le fait que les auteurs aient décidé de proposer la transposition intégrale de cette revendication en législation nationale à travers l'article 4, 3° du projet de loi sous avis.⁷⁴

Toutefois, notre Chambre regrette que les auteurs n'aient pas pris en compte une autre suggestion de la CSL qui proposait de prévoir que les intérêts produits par le montant de la garantie locative versée au propriétaire – aussi minimes soient-ils – doivent obligatoirement revenir au locataire, comme prévu par les législations allemande et belge.

5. Pour un meilleur encadrement de la colocation

5.1. La colocation – un mode de vie progressiste qui améliore l'accès au droit au logement

La CSL soutient les avances de la part du gouvernement dans l'introduction d'une véritable base légale réglant les colocations qui semblent, à nos yeux, être un type d'habitat collectif intéressant à la fois d'un point de vue financier et d'un point de vue social (attractivité du mode de vie, bien-être, etc.). Au vu de la flambée des prix immobiliers et des loyers, le partage des coûts locatifs entre plusieurs locataires peut être une solution pour améliorer notamment l'accès de personnes à capacité financière limitée à un logement. Par conséquent, une demande croissante s'est constituée récemment et notamment parmi les jeunes professionnels et les étudiants et ceci surtout dans les grandes agglomérations où les loyers ont atteint des niveaux astronomiques. Cependant, contrairement aux pays voisins, les colocations ne sont pour le moment pas réglées à travers la législation luxembourgeoise ce qui rend leur constitution difficile pour différentes raisons légales.

⁷³ Chambre des salariés (CSL), Avis de la Chambre des salariés relatif à la proposition de loi N° 7094 portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006, 3.

⁷⁴ Ministère du Logement, Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 11.

Par conséquent, la CSL salue le fait que les auteurs visent l'introduction de dispositions légales qui règlent la colocation à l'instar de la législation applicable en Belgique.

En plus, notre Chambre salue le fait que soit précisé dans l'exposé des motifs que les membres d'une colocation ne sont pas automatiquement réunis dans une même communauté domestique. Ceci évite que réapparaissent certains problèmes bien connus en matière d'allocation d'aides sociales dont le montant est déterminé en fonction des revenus de la communauté domestique dont le demandeur fait partie (REVIS, etc..).

5.2. Le rendement locatif de la colocation

Notons que parmi les multiples avantages de la colocation⁷⁵, le meilleur rendement de son bien loué pour le propriétaire est non seulement l'avantage principal pour le bailleur, mais expose également déjà la faille centrale du projet de loi ici sous avis.⁷⁶

En ce qui concerne le rendement annuel locatif maximal d'un bien mis en colocation, la CSL salue amplement le fait que les auteurs du projet proposent de préciser dans la loi 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}.* »⁷⁷ – la somme des loyers payés par les colocataires ne peut donc également pas dépasser les 5%. **Ceci est une précision importante, car elle empêche que des propriétaires utilisent la colocation et le pouvoir d'achat cumulé supérieur des colocataires pour demander des loyers qui dépassent la limite des 5% ce qui serait irresponsable par rapport aux locataires « traditionnels ».**

Toutefois, cette précision n'empêche pas que la limitation du revenu locatif annuel à 5% quant à elle n'est tout simplement plus adaptée à la réalité du marché locatif. Rappelons que, dans la grande majorité des cas, des revenus locatifs représentant 5% du capital investi ne sont aujourd'hui généralement plus réalistes et atteints dans le cadre des locations « traditionnelles » à cause de la déconnexion importante entre l'évolution des prix immobiliers et du pouvoir d'achat des locataires (le phénomène a été exposé en détail au chapitre 2.1.2)

Cependant, dans le cas de la colocation, vu que les colocataires peuvent mettre ensemble leurs revenus et disposent donc d'une capacité financière à travers multiples salaires qui est amplement supérieure à celle d'un ménage singulier (dans la majorité des cas), le propriétaire peut probablement demander un loyer qui atteint les 5%.

En effet, à travers le système de la colocation, le propriétaire peut donc augmenter son revenu locatif jusqu'au maximum des 5% du capital investi tout en profitant au même temps des autres avantages de la colocation, tel qu'une meilleure assurance des revenus locatifs en raison de la solidarité entre les colocataires. **En conséquence, on pourrait argumenter, à juste titre, que les colocations pourraient augmenter la pression sur les loyers et donc également la pression financière sur, par exemple, des familles modestes.**⁷⁸ Ceci est un souci tout à fait sérieux vu la situation serrée sur le marché locatif, mais qui risque toutefois de mener à la mauvaise conclusion. **Ainsi, la solution à cette problématique n'est sûrement pas de contrecarrer le principe de la colocation qui pourrait, au contraire, en présence d'un meilleur encadrement des loyers, même exercer une pression vers le bas sur ceux-ci ; c'est la limitation du revenu locatif annuel à 5% du capital investi qui est anachronique et qui devrait immédiatement être révisée.**

⁷⁵ Ministère du Logement, 4.

⁷⁶ Ministère du Logement, 3.

⁷⁷ Art. 1er du projet de loi sous avis : Ministère du Logement, 8.

⁷⁸ Cependant, soulignons immédiatement que vu l'envergure minimale que la colocation représente actuellement par rapport aux autres types de location, ce facteur ne jouera qu'un rôle minimal dans l'évolution des loyers et des prix immobiliers. Il existe d'autres éléments, dont notamment la fiscalité, qui jouent un rôle amplement plus important et qui nécessitent des révisions dès que possible.

6. La régulation du rendement locatif des chambres meublées

L'usage abusif des « chambres meublées » – la location à baux multiples d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble comprenant deux ou plusieurs logements ou chambres loués (et dans ce cas-ci meublés) – de la part de certains propriétaires qui demandent des loyers exorbitants et avec aucune relation avec la valeur réelle du bien loué est un phénomène bien connu notamment par les autorités communales dans les grandes agglomérations. Ces propriétaires profitent de leur position de force et du manque d'une base légale adaptée à contrer la problématique pour abuser des personnes vulnérables notamment en matière financière. Cette pratique est, d'un point de vue social, inacceptable et intolérable !

Or, au lieu d'être un instrument pour lutter contre les chambres meublées, la loi de 2006 actuellement applicable fournit, au contraire, même la base légale qui garantit la rentabilité excessive de cette pratique néfaste.

Ainsi, l'article 4 de la loi de 2006 dispose que : « *Le loyer des logements meublés, à l'exception de ceux visé par l'article 1^{er}, paragraphe (3), ne peut en aucun cas dépasser le double du loyer fixé conformément à l'article 3. Il est tenu compte, dans la fixation du loyer, de la valeur du mobilier* ».

En effet, au lieu de 5% du capital investi, les propriétaires de chambres meublées ont ainsi la possibilité de demander de manière légale des loyers annuels jusqu'à l'occurrence de 10% du capital investi. En plus, si la loi prévoit de prendre en compte la valeur du mobilier, force est de constater qu'en réalité, certains propriétaires ont abusé leur position de force par rapport aux locataires vulnérables pour demander en somme des loyers qui étaient en aucun rapport avec la valeur du mobilier. Les auteurs du projet de loi sous rubrique notent à ce sujet : « *Ainsi, la pratique a montré que certains bailleurs peu scrupuleux exigent un loyer annuel compris entre 8% et presque 10% du capital investi pour des logements qui ne disposent que d'un ameublement minimum et de peu de valeur en se prévalant dans ce contexte de la disposition légale sur les logements meublés.* »⁷⁹

Logiquement, notre Chambre salue le fait que soit fixé à travers l'article 2 du projet de loi sous avis que :

« *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}.*

En cas d'un logement meublé, le bailleur peut demander chaque mois à côté du loyer proprement dit un supplément de loyer pour le mobilier. Ce supplément de loyer, qui doit être 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 peuvent être pris en considération pour ce supplément. »⁸⁰

Ainsi, les auteurs proposent de différencier d'une part entre le loyer proprement dit et le supplément de loyer pour le mobilier. Il est en plus précisé dans la loi que la somme des loyers annuels demandés (sans les suppléments) pour différentes chambres meublées se trouvant dans un même immeuble ne peut ainsi plus dépasser 5% du capital investi dans l'immeuble (au lieu de 10% selon la législation actuelle) ce qui est une nette amélioration et rend l'usage abusif des chambres meublées amplement moins rentable. En ce qui concerne le mobilier, un supplément mensuel qui ne peut dépasser 1,5% du montant total des factures des meubles garnissant le logement loué datant de moins de dix ans peut être demandé et doit être obligatoirement indiqué séparément dans le contrat de bail. Ainsi, on évite que des propriétaires peu scrupuleux mettent un ameublement minimum et vétuste dans les chambres afin de demander des loyers exorbitants à des locataires vulnérables.⁸¹

⁷⁹ Ministère du Logement, Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, 6.

⁸⁰ Ministère du Logement, 9-10.

⁸¹ D'ailleurs, notons que notre Chambre salue également le fait que les auteurs proposent que les coûts de tous les services supplémentaires offerts par le propriétaire-bailleur au locataire (nettoyage, nourriture, etc.)

Ces dispositions, en combinaison avec les critères prévus par la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambre donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation, devraient donner aux autorités communales la base légale nécessaire pour lutter avec succès contre cette pratique néfaste des propriétaires de chambres meublées qui abusent la vulnérabilité financière de certains citoyens. En conséquence, cette modification reçoit le plein soutien de la CSL.

7. Conclusion

En conclusion, tandis que la Chambre des salariés soutient pleinement certains aspects de la réforme proposée, dont, entre autres, la réduction du montant maximal 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 ne va dans ce cas, à nos yeux, pas assez loin), notre Chambre ne peut, au contraire, pas accepter le fait qu'au plein milieu d'une profonde crise du marché immobilier ne soit pas introduite un encadrement plus contraignant des loyers, voire un plafonnement effectif.

Tandis que notamment l'affaire juridique dite « du Limpertsberg » a mis en évidence les lacunes de la formule selon laquelle le capital investi est calculé qui n'est ni adaptée aux réalités du marché immobilier, ni cohérente, ni un instrument apte à freiner la hausse des loyers, les auteurs du projet de loi sous avis ignorent, à part de quelques « clarifications » de la notion, entièrement la problématique. Ainsi, la formule reste inadaptée et le plafonnement anachronique du loyer annuel à 5% reste non seulement intouché, mais, pire encore, absolument pas remis en question.

Au contraire, nous constatons avec fort regret que la « clarification » de la notion du *capital investi* risque dans certains cas même de dynamiser davantage la hausse des loyers. Or, une telle décision de la part des auteurs est d'autant plus incompréhensible vu le fait qu'ils ont exposé eux-mêmes dans l'introduction aux motifs sous-jacents à la réforme l'envergure inacceptable et scandaleuse que les coûts liés au logement ont atteint pour les ménages vulnérables et que « *mieux contrôler l'évolution des loyers et des charges locatives est en effet indispensable face à l'évolution du marché locatif au courant des vingt dernières années au Grand-Duché de Luxembourg.* »⁸²

Cependant, au lieu d'introduire une véritable protection des locataires, une fois de plus, la réforme est profondément marquée par la sacralisation du néo-propriétarisme immobilier au Luxembourg et risque d'aggraver la situation qui est déjà furieusement inquiétante. Une telle approche est incompréhensible et intolérable.

Au lieu d'essayer de « clarifier » la notion du capital investi, mieux vaudrait introduire un véritable plafonnement effectif des loyers qui est adapté aux besoins de protection des locataires sur un marché immobilier surchauffé tout en reflétant les conditions telles qu'elles existent actuellement sur les marchés financiers, afin de finalement mettre le rendement des investissements immobiliers en ligne avec les autres types d'investissement.

À titre d'exemple, le modèle proposé par notre Chambre permet de « mieux contrôler l'évolution des loyers » et

- 1) reflète la valeur marchande actuelle des logements ;
- 2) remet l'évolution des loyers en ligne avec celle du pouvoir d'achat des locataires;
- 3) prend en compte le degré de vétusté ;
- 4) incite le propriétaire-bailleur à investir dans des rénovations et des améliorations qui représentent une véritable plus-value pour le locataire (qualité, confort, performance énergétique, etc.) ;
- 5) prend en compte l'évolution du coût de financement des investissements immobiliers ;

doivent également être indiqués séparément dans le contrat de bail afin de lutter contre des abus de plus en plus fréquents et d'augmenter la transparence de certains contrats de bail.

⁸² Ministère du Logement, Projet de loi 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.

- 6) rend le système plus transparent et permet ainsi de réduire le nombre de litiges entre propriétaires-bailleurs et locataires.

Un plafonnement plus effectif des loyers doit être de loin le pilier central de la réforme de la loi de 2006 et constitue indubitablement la clé de voûte de lutte contre la flambée des loyers. Toutefois, il s'avère que le projet de loi ne propose que des améliorations d'envergure « cosmétique » et que le législateur tient toujours à refuser toute intervention dans l'évolution des loyers à travers un plafonnement effectif et à hauteur de ce défi social majeur. **Par conséquent, la Chambre des salariés ne peut, au plein milieu d'une crise sévère du droit au logement, sous aucune condition accepter une telle approche et rejette donc catégoriquement le projet de loi sous rubrique.**

8. Littérature

Banque centrale du Luxembourg (BCL). « Capital markets and interest rates ». Consulté le 19 octobre 2020.

http://www.bcl.lu/en/statistics/series_statistiques_luxembourg/03_Capital_markets/index.html.

———. « Interest rates », 16 octobre 2020. <http://www.bcl.lu/en/Media-and-News/Press-releases/2020/10/taux/index.html>.

Chambre des salariés (CSL). Avis de la Chambre des salariés relatif à la proposition de loi N° 7094 portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006 (2017).

———. Avis III/17/2019 relative à la proposition de loi n°7257 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (2019).

———. « Note de la CSL sur la crise du logement », 26 février 2020. <https://www.csl.lu/de/downloads/publications/1972da7b1b>.

Conseil économique et social (CES). « Les problèmes liés au logement », 7 juillet 1999. <https://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/politique-generale/1999-problemes-logement.pdf>.

« Invité vum Dag - Henri Kox ». Radio 100,7, 7 juillet 2020. <https://www.100komma7.lu/podcast/310821>.

Kox, Henri. Réponse de Monsieur le Ministre Henri Kox, Ministre du Logement, à la question parlementaire n° 2570 du 21 juillet 2020 de Messieurs les Députés David Wagner et Marc Baum au sujet de la fixation du loyer maximal (2020).

Les partis de la coalition DP, LSAP et déi Gréng. « Accord de Coalition 2018-2023 ». Luxembourg, 2018.

L'Observatoire de l'habitat. « L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018 ». 25. Luxembourg, juillet 2020.

« Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation ». In *Mémorial*, Vol. A-N° 175. Luxembourg, 2006.

Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (Texte coordonné en vigueur au 1er janvier 2020 (2020). <https://impotsdirects.public.lu/dam-assets/fr/legislation/LIR/LIR2020.pdf>.

Ministère de l'Économie Nationale. Règlement grand-ducal du 20 janvier 1972 fixant le barème des commissions maxima pouvant être facturées par les agents immobiliers (1972).

Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement. « Bail à Loyer - La nouvelle législation en matière de bail à usage d'habitation ». Luxembourg: Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, 2006.

— — —. Projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale, Pub. L. No. 5216 (2003).

Ministère du Logement. Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (s. d.).

Rép. fiscal n° 674/17 (Justice de Paix Luxembourg : Bail 15 février 2017).

Rép. fiscal n° 1523/20 (Justice de Paix Luxembourg : Bail 18 juin 2020).

Rép. fiscal n° 4132/13 (Justice de Paix Luxembourg : Bail 11 août 2013).

STATEC. « 8ième semaine nationale du logement : Le marché du logement, cet inconnu ». Statnews. STATEC, 20 septembre 2005.

Wagner, David. Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006, Pub. L. No. 7094 (2016).

Wagner, David, et Marc Baum. Proposition de loi n°7257 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code Civil, Pub. L. No. 7257 (2018).

Luxembourg, le 28 octobre 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.