CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

Procedure consultative

Projet No 19/2019-1 **18 juin 2019**

Bail à usage d'habitation

Texte du projet

Proposition de loi n°7257 (Marc BAUM et David WAGNER) portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Informations techniques :

No du projet :	19/2019
Remise de l'avis :	meilleurs délais
Ministère compétent :	Ministère du Logement
Commission :	Commission « Affaires sociales, sécurité et santé au travail et environnement »

18 rue Auguste Lumière L-1950 Luxembourg
B.P. 1263 L-1012 Luxembourg
T. +352 27 494 200 F. +352 27 494 250
csl@csl.lu www.csl.lu

N° 7257

Session ordinaire 2017-2018

Proposition 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) Exposé des motifs
2) Texte de la proposition de loi
3) Commentaire des articles

Dépôt: (Monsieur Marc Baum, Député, Monsieur David Wagner, Député): 13.03.2018

Transmis en copie pour information
- aux Membres de la Commission du Logement
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 13 mars 2018
Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
Entrée le :
01 MARS 2018
7257

PROPOSITION 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

Sommaire:

	page
I. Exposé des motifs	2
1. Le contexte	2
2. Les options possibles	18
3. Les principaux points de la proposition de loi	25
II. Le texte de la proposition de loi	35
III. Commentaires des articles	40

I. Exposé des motifs

1. Le contexte

1.1. La situation actuelle du logement

Depuis quelques années, nous sommes confrontés à une **double crise du logement**:

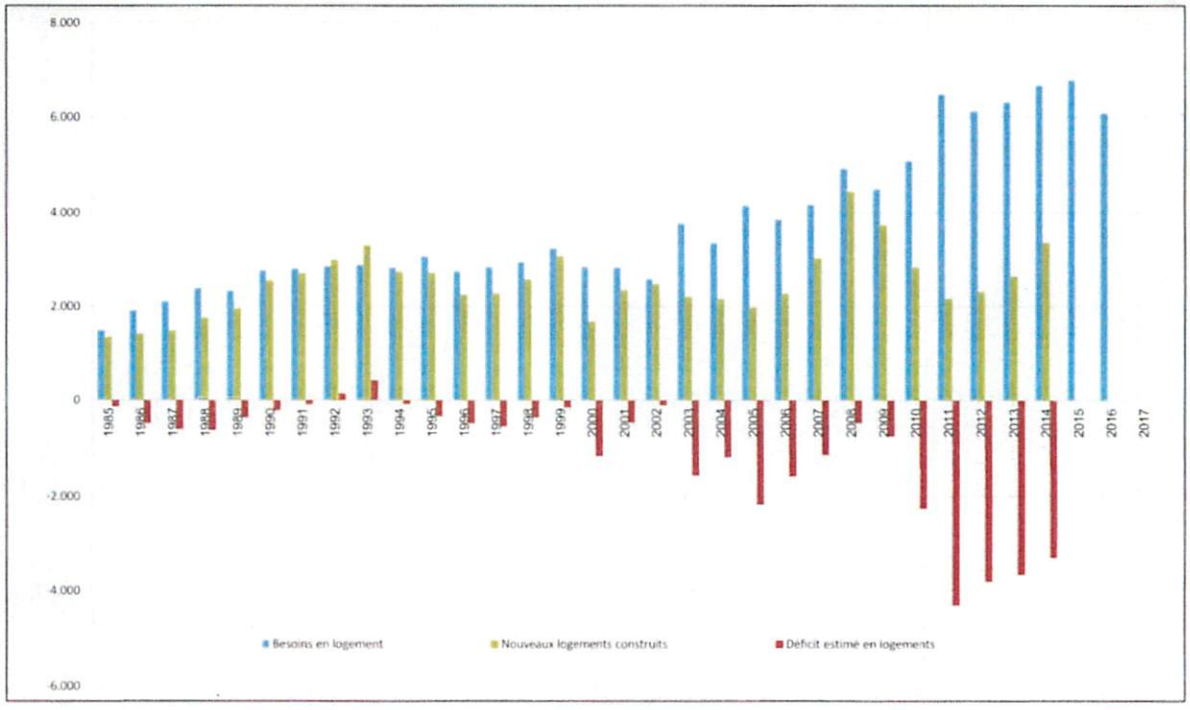
(1) une crise aiguë de l'habitat, combinée à
(2) une crise manifeste du droit au logement.

1) Une crise aigue de l'habitat

La **crise aigue de l'habitat** se caractérise par une **pénurie** de logements à prix abordable, due au fait que depuis des décennies l'offre – le marché – répond de moins en moins aux besoins de la population.

Depuis longtemps nous constatons un déficit en logements. L'observatoire de l'Habitat vient de chiffrer ce déficit comme suit:

Graphique I:
Déficit en logements de 1985 à 2014



Source: Observatoire de l'Habitat [1]

[1] *«Besoins en logement et nouvelles constructions au Luxembourg depuis 1980: existe-il un déficit chronique en logements?»*, document de de l'Observatoire de l'Habitat, 2017. Ce graphique considère une évolution démographique constatée de < 1 % avant 1990, de 1-2 % de 1991 à 2011 et d'environ 2,5 % à partir de 2012.

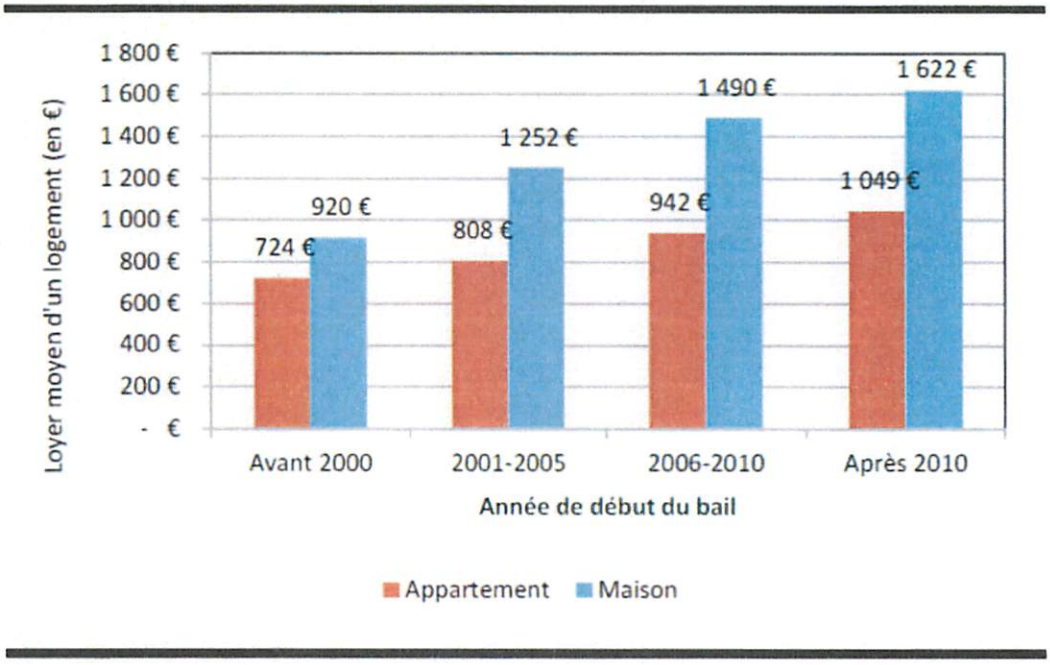
Le constat qui en résulte est sans équivoque: Pour la période 1985 à 2016, il en résulte un besoin de 106.709 logements nouveaux, pendant qu'en réalité 74.622 nouveaux logements ont été construits; il en résulte **un déficit estimé de 32.087 nouveaux logements pour la période 1985 à 2016**.

Dans son avis du 28 octobre 2013, le Conseil économique et Social conclut **qu'il faudrait construire 129.000 unités entre 2010 et 2030**, soit en moyenne près de 6 500 logements nouveaux par an, pour couvrir les besoins en logements pendant cette période. ([2]) Entre-temps ce chiffre a été réévalué par l'Observatoire de l'Habitat à quelque 7 500 à 8 000 nouveaux logements nécessaires. Cette évaluation est basée sur une **croissance démographique de 2%** (au lieu de 1% pour celle du CES) et un besoin en renouvellement ([3]) de 1% (2000/an). Même en réduisant les besoins en renouvellement à 0,5%, il résulte **toujours un besoin annuel de 6 500 à 7 500 de nouveau logements** pour recoller à la demande et faire baisser la pression sur le marché immobilier, tandis que seulement 3 500 logements sortent de terre chaque année. ([4])

Cette situation a contribué inévitablement à une **flambée des prix du logement** aussi bien pour **l'acquisition** que pour la **location**, qu'il s'agisse d'appartements ou de maisons d'habitation.

Graphique II:

Loyer moyen des appartements et maisons en fonction de l'année de début du bail



Source: Enquête Loyer du STATEC, reproduit dans «Le Logement en chiffres | Juin 2017»

Précisons que ce graphique ne se limite pas aux nouveaux contrats, mais concerne tous les baux en cours. Tout de même, sur une période d'un peu plus de 10 ans, les loyers des appartements ont augmentés de 44,9 % et les loyers des maisons de 76,3 %.

---

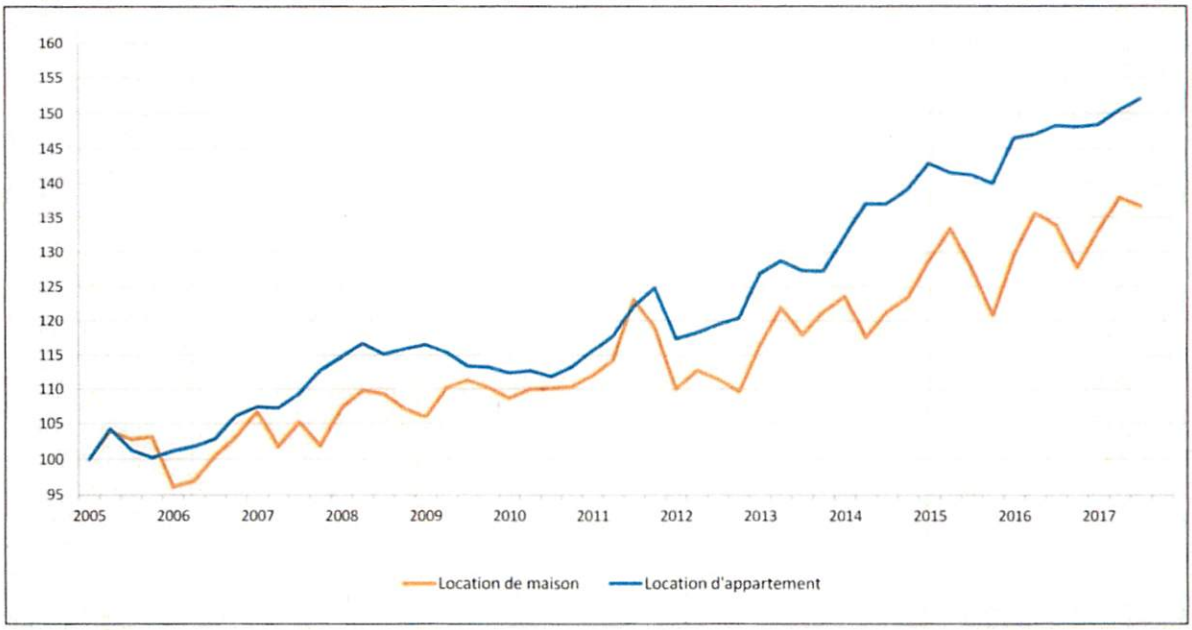
[2] L'accès à un logement abordable, Avis CES/LOGEMENT, 2013; cette étude se base sur les chiffres fournis par le STATEC dans Working Papers STATEC - *"Projections des ménages privés et besoins en logement 2010-2030"*, F. Peltier, septembre 2011 (scénario «baseline»).

[3] démolitions/reconstructions

[4] Cf. www.lessentiel.lu/fr/luxembourg/story/20395231

Graphique III:

Loyers annoncés ([5]) 2005 - 2017 appartements et maisons



Source: Observatoire de l'Habitat ([6])

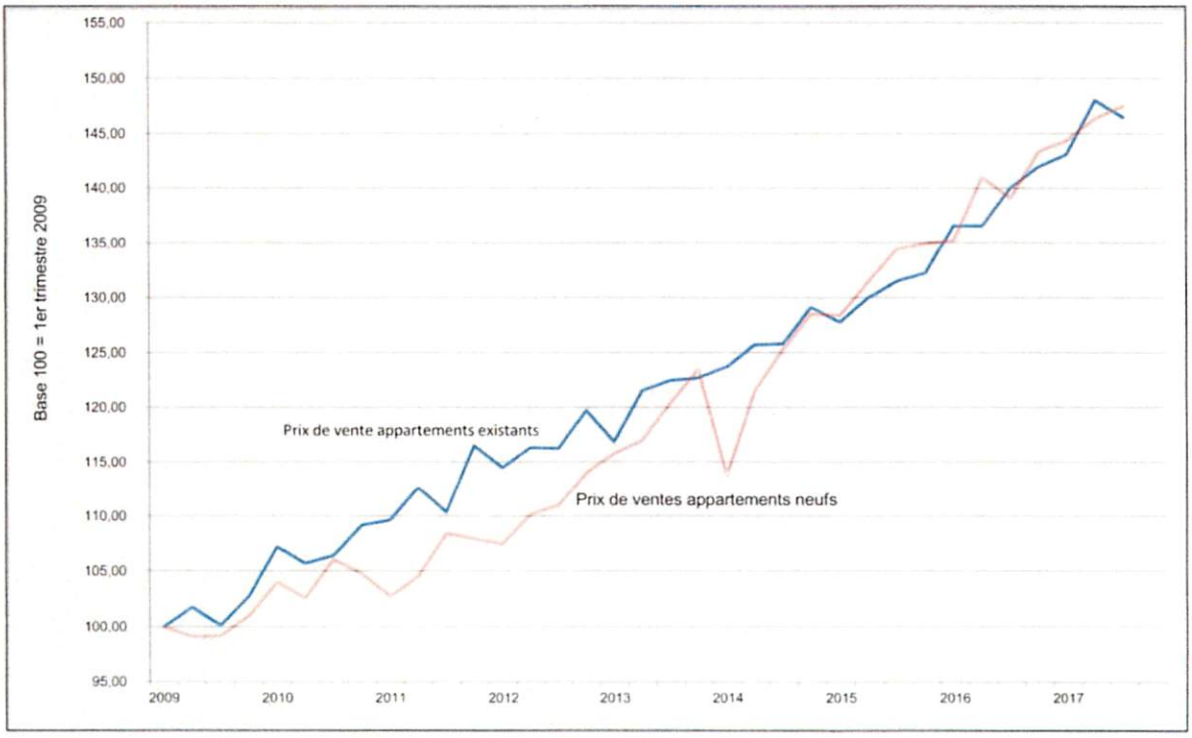
Pour la période **2005 à 2017** ce graphique renseigne sur une augmentation des loyers annoncés ([5]) des **maisons de 33 %** et des loyers annoncés pour des **appartements de 46 %**. Les différences entre les chiffres du graphique II et ceux du graphique III est normale, mais tous les deux reflètent la même tendance générale.

[5] Les «loyers annoncés» ne sont pas des loyers conclus effectivement, mais ce sont les loyers inscrites dans les annonces de la presse quotidienne et spécialisée (hors extrêmes et hors doublons); la surévaluation de ces loyers par rapport à ceux conclus réellement n'est que très marginale; surtout l'évolution (indice) est tout à fait le même.

[6] Reproduit dans *«Le Logement en chiffres | Juin 2017, publié dans la brochure «Prix de vente et loyers de l'immobilier résidentiel au Grand-Duché de Luxembourg »*, document de synthèse édité par l'Observatoire de l'Habitat pour la Semaine Nationale du Logement 2017. Les données sont basées, depuis 2007, sur le recensement exact des actes notariés (hors les ventes effectués en seing privé, dont l'effet est négligeable par rapport à l'évolution décrite).

Graphique IV:

Prix de vente moyen 2008 - 2017 logements anciens et neufs



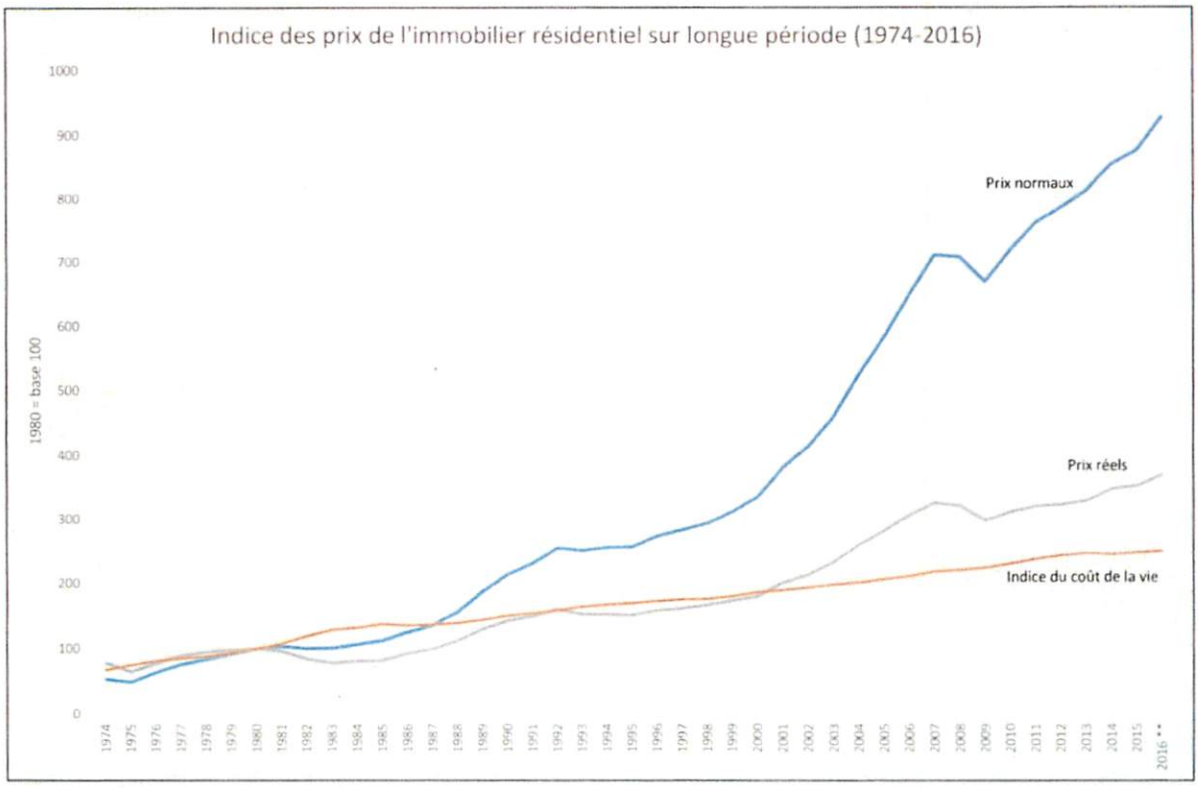
Source: Observatoire de l'Habitat ([4])

Du graphique IV résulte rien que pour la période **de 2008 à 2017** (10 années) une augmentation des prix de vente moyens de **47 %**.

L'évolution des loyers et l'évolution des prix de vente des logements (bien que non linéaires) dépassent de loin l'évolution générale du coût de la vie, mesurée par l'indice des prix à la consommation.

Graphique V:

Comparaison de l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et du coût de la vie sur une longue période (1974 – 2016)



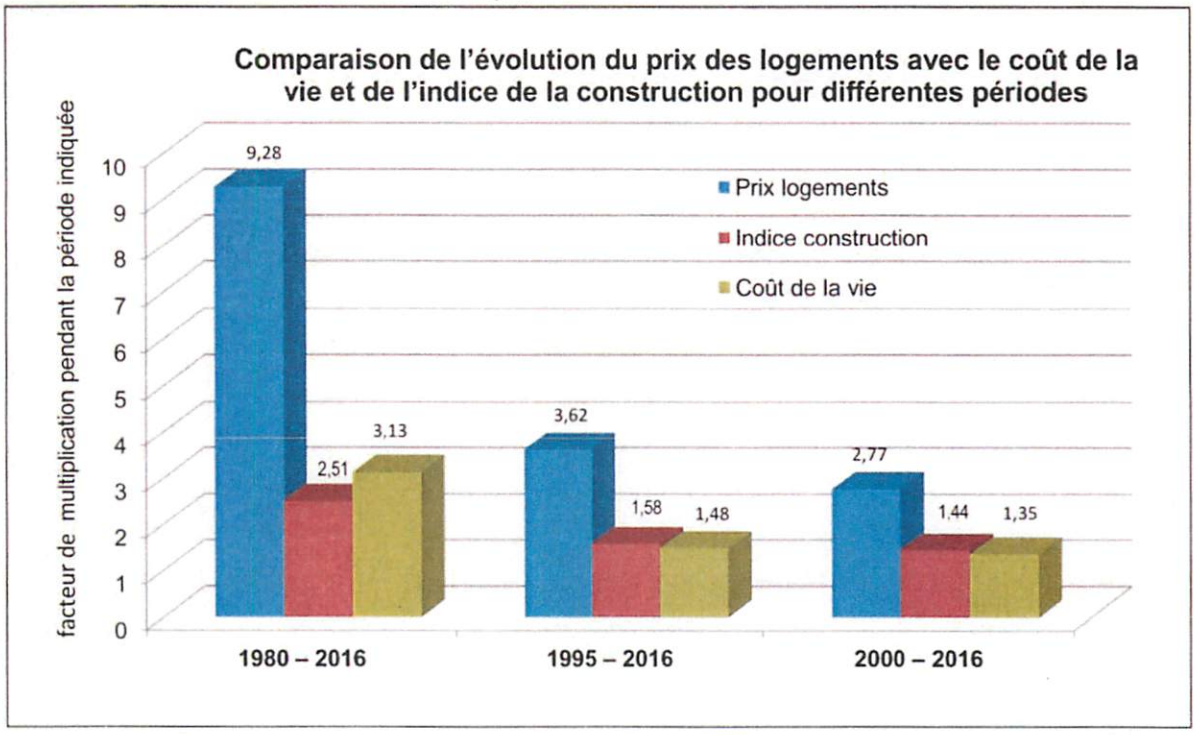
Source: Observatoire de l'Habitat, sur base des données de la Banque des Règlements Internationaux (BRI), à partir de données du STATEC et de la Banque Centrale du Luxembourg ([7])

**: données provisoires, obtenues en utilisant l'indice des prix des logements (anciens et neufs du STATEC)

A partir de l'année 2000 l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel commence à dépasser considérablement l'évolution du coût de la vie. Bien que pendants les années et même décennies précédentes, l'évolution du prix de du logement dépassait déjà de loi l'évolution du coût de la vie, il faut constater qu'après l'an 2000 les prix de l'immobilier résidentiel dérapent carrément par rapport à l'évolution du coût de la vie.

[7] Basé sur les données de l'Administration des Contributions Directes, service des évaluations immobilières, concernant la fixation des valeurs unitaires et des bases d'assiette de l'impôt foncier des propriétés bâties depuis 1942

Graphique VI:



Source: données du graphique précédent (graphique V)

Pendant la période 1980 à 2016, le prix de l'immobilier a été multiplié par 9,28 et a évolué 3,7 fois plus vite que le coût de la vie et même 3 fois plus vite que l'indice à la construction.

Pendant la période 2000 à 2016 les prix de l'immobilier à été multiplié par 2,77 et a ainsi évolué 2 fois plus vite que le coût de la vie et 1,9 fois plus vite que l'indice à la construction.

Soulignons qu'il s'agit là de **moyennes nationales**, l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel état différente **selon les régions**, un aspect sur lequel les auteurs de la présente proposition de loi reviendront à la suite de l'exposé des motifs.

Nonobstant les différences régionales, la surchauffe des loyers et des prix de vente a trois conséquences évidentes:

- les prix d'acquisition des logements dépassent (de loin) leurs valeurs de construction ([8]);
- les dépenses nécessaires pour se loger dépassent de plus en plus les ressources disponibles des ménages et, en conséquence,
- le droit au logement, droit élémentaire de tout être humain, n'est plus garanti par les seuls mécanismes du marché.

[8] Cette appréciation considère le fait que le prix des terrains inclut également une grande part de spéculation, due essentiellement à la rétention de terrains par des propriétaires privés. Notons que la part de propriété de terrains constructibles par des personnes privées s'élève à quelques 75%, tandis que 17% sont détenues par des sociétés (personnes morales) et le reste, quelque 8%, par l'Etat, le Fonds de Logement et surtout les communes.

2) Une crise manifeste du logement

La crise manifeste du droit au logement est donc une conséquence directe de la crise actuelle de l'habitat.

En 2016 environ 18 600 ménages dépensaient plus d'un tiers de leur revenu pour le loyer et 35 020 plus d'un quart. Il s'agit d'une part de respectivement 34,8 % et 64,9 % des locataires du marché privé! ([9])

Selon une étude de l'ING, 28 % des locataires au Luxembourg éprouvent des difficultés pour payer leur loyer mensuel. ([10])

Or, le droit au logement constitue un droit élémentaire de tout être humain. Le fait que ce droit n'est pas garanti constitue une situation grave, qui nécessite une réaction et des remèdes immédiats.

3) Donner une définition à la crise du logement

Il y a lieu de **définir** comme **crise du logement**, telle que décrite ci-dessus, une situation où une fraction considérable des ménages concernés - qu'il y a lieu de fixer à plus de 5 % des ménages locataires du marché privé - est obligée soit

- de dépenser plus d'un tiers de son revenu pour se loger, ou bien
- d'accepter un logement qui ne correspond par à la composition du ménage (surpeuplement), ou bien
- d'accepter un logement qui ne respecte pas certains critères de qualité, de salubrité et de standing normal.

4) L'impossibilité de résoudre la crise à court terme

Les efforts entrepris par le Gouvernement actuel, l'Etat et les communes, y compris le Fonds de Logement et la SNHBM, de même que par les entrepreneurs privés et les particuliers, pour accroître le nombre de logements disponibles, ne doivent certes pas être ignorés, surtout pendant les dernières années, mais ne sauront résoudre à court ou moyen terme la crise du logement.

Comme il ressort de ce qui précède (cf. le point 1.1. 1) sur la pénurie de logements à prix abordable), il faudrait construire chaque année 6 500 à 7 500 logements nouveaux pour pallier le retard et les nouveaux besoins en matière de logements, c'est-à-dire 65 000 à 75 000 nouveaux logements dans les 10 années à venir (2018 – 2027). Or, de toutes les prévisions disponibles résulte un total de nouveaux logements qui se situe entre 2 500 et 3 500 par an ([11]), c'est-à-dire d'environ 4 000 unités en dessous des besoins. Même en augmentant considérablement les efforts de mise à disposition de logements à prix abordable, il sera impossible de résoudre la crise du logement à court ou moyen terme. La volonté de construire suffisamment de nouveaux logements à prix abordable est certes importante et absolument nécessaire, mais ne saura pour autant remplacer d'autres mesures nécessaires à court terme pour réagir à la crise actuelle du logement.

---

[9] Cf. dossier parlementaire n° 7186 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

[10] Cf. *"ING International Survey Homes and Mortgages, September 2015"*.

[11] Selon les chiffres du STATEC environ 2 600 logements ont été achevés par an de 2000 à 2017.

5) L'immobilier, un investissement de refuge spéculatif

L'immobilier, y compris le logement, est devenu de plus en plus **un investissement refuge** pour beaucoup d'investisseurs. Même si l'investissement dans les immeubles hébergeant des bureaux est favorisé par beaucoup de sociétés et fonds d'investissement, l'immeuble aux fins d'habitation fait aussi partie de leurs affaires.

En plus, de nombreux particuliers investissent dans un deuxième, voire plusieurs logements, afin de bénéficier d'un rendement financier dépassant le taux d'intérêt d'un compte d'épargne, au plus bas depuis un certain nombre d'années. La tendance des particuliers à investir leurs épargnes dans le logement s'est renforcée suite aux âpres expériences de l'investissement dans des obligations ou des actions, qui ont perdu beaucoup de leur valeur suite aux crises financières, en particulier celle de 2008.

6) Les prix des terrains constructibles

Les **prix de terrains constructibles** flambent également et suivent le même mouvement. Beaucoup de sociétés de construction ont acquis des terrains qu'elles souhaitent valoriser à prix d'or, soit lors de l'utilisation aux fins de constructions futures, soit comme objet de spéculation.

Beaucoup de particuliers, propriétaires d'une ou de plusieurs parcelles ou de terrains constructibles, ne sont pas d'accord pour les mettre à disposition pour la construction de logements (soit pour eux-mêmes, soit pour autrui), espérant que la montée incessante du prix des terrains leur permettra de réaliser plus tard un rendement supérieur, ou bien ils gardent ces terrains en réserve pour leurs descendants (réserve foncière particulière). La mesure fiscale prise par le Gouvernement pour réduire au quart la taxe sur la plus-value réalisée lors de la vente d'un terrain constructible – mesure effective depuis le 1er juillet 2016 et renouvelée entretemps – n'a pas pu et ne saura pas renverser la tendance.

En ce qui concerne les **réserves foncières** appartenant à l'Etat et aux communes, un mouvement de mise à disposition pour la construction est certes en cours, mais ne suffira pas pour résoudre à court ou à moyen terme la crise actuelle du logement.

7) le bien-fondé d'une protection spéciale pour les locataires

Le droit au logement peut être réalisé par l'achat d'un logement ou bien – en cas de manque de ressources pour l'acquisition – par la location d'un logement adapté aux besoins du citoyen ou du ménage concerné. La formule de location-accession, qui permet de faire valoir lors d'un achat ultérieur une grande partie ou la totalité des loyers déjà payés en tant qu'apport en capital, est également une option, mais malheureusement trop peu développée au Luxembourg.

Or, il est évident que tout citoyen qui ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour accéder à un prêt servant à l'achat d'un logement est obligé de recourir à la location. Ainsi, les locataires constituent la couche de population la plus vulnérable par rapport au droit au logement. Cette couche a forcément besoin d'une protection spéciale, afin d'assurer le droit élémentaire qu'est celui de se loger dans des conditions décentes et à un prix abordable. Cette protection spéciale des locataires ne peut être laissée aux seuls mécanismes du marché privé. Pendant une crise du logement, telle que définie ci-dessus sub 3), cette protection spéciale sera renforcée.

Conclusion:

La protection spéciale des locataires, notamment contre des loyers exorbitants, par une mesure régulatrice de l'État, est indispensable. Réaliser cette protection, devrait être l'objectif de la loi sur les baux à loyers.

1.2. La législation actuelle sur les baux à loyer

La protection des locataires consiste en un ensemble de mesures régulatrices, inscrites aussi bien dans des lois spécifiques que dans le Code civil, notamment les articles 1713 à 1831.

La première loi générale concernant les baux à loyer date du 14 février 1955. Le projet de loi en question ([12]) remplaça différents arrêtés grand-ducaux de 1939 et de 1945 et les lois de 1946, 1947, 1948 et 1950 concernant différents aspects des loyers et des logements. Après quelques réformes mineures surtout en 1987, c'est la loi de 2006 qui remplaça la loi de 1955. ([13]) Cette loi du 21 septembre 2006 *«sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil»*, déposée à la Chambre des Députés le 6 octobre 2003 (projet de loi no 5216) et votée le 12 juillet 2006, est entrée en vigueur le 1e novembre 2006 (Mémorial A 2006 no 175, page 3015).

1.2.1. L'objectif principal de la modification de la loi en 2006

Le Gouvernement de l'époque voyait la nouvelle législation sur le bail à loyer comme *«un bon compromis entre la protection nécessaire des locataires et l'attente raisonnable de rémunération des bailleurs – suite à leurs investissements – pour la mise à disposition de leurs logements à des fins d'habitation.»* ([14]). *«Mis à part une modification légale en 1987, la loi du 14 février 1955 est restée pratiquement inchangée pendant plus de 50 ans». «Il n'était dès lors pas surprenant de constater que cette loi ne tenait plus compte de la situation économique et sociale de nos jours. Les critiques furent nombreuses. Les locataires et leurs porte-paroles* ***reprochaient à la loi de ne pas avoir permis de freiner la hausse des loyers et de ne pas avoir résolu le problème de la pénurie de logements locatifs.*** *Les propriétaires-bailleurs dénonçaient essentiellement les dispositions légales jugées trop unilatérales en faveur du locataire, notamment en cas de résiliation du bail arrivé à son terme (difficultés et délais excessifs pour faire sortir un locataire de mauvaise foi). De plus, la loi serait encore injuste dans la mesure où la détermination légale du loyer empêcherait l'adaptation du loyer aux conditions du marché. L'investissement de fonds privés dans la pierre serait ainsi découragé.»* ([15])

«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.» ([16]).

Or, plus de dix ans après, il faut constater que la loi de 2006 n'a permis ni de *«parer à la pénurie de logements à louer»*, ni *«à assurer une protection de la partie économiquement la plus faible au contrat de bail, à savoir le locataire»*. S'il est vrai qu'il existe une certaine protection des locataires, celle-ci est cependant insuffisante dans la situation actuelle d'une crise du logement avec des peix de loyers souvent exorbitants.

---

[12] Projet de loi n° 470 portant modification et coordination de l'arrêté grand-ducal du 30 septembre 1939 portant institution de tribunaux arbitraux en matière de bail à loyer, de l'arrêté grand-ducal du 24 décembre 1945 et de la loi du 21 mars 1947, concernant la fixation des loyers, de la loi du 28 juin 1946 ayant pour objet de remédier à la pénurie des logements, de la loi du 30 octobre 1948, concernant la protection des personnes condamnées à déguerpir de leur logement et de la loi du 20 juillet 1950, portant modification desdits arrêtés et lois.

[13] *«Alors que les précédentes réformes du droit du bail, celle notamment qui était intervenue en 1987, avaient consisté à modifier la loi du 14 février 1955, pour y apporter des améliorations jugées nécessaires, la réforme de 2006 est – en apparence du moins – radicale: La loi du 14 février 1955 est abrogée et remplacée par le nouveau texte.»* Marc Thewes, Avocat à la Cour, Chargé de cours associé à l'Université du Luxembourg, *"Le nouveau Droit du Bail"*, ULC – Union Luxembourgeoise des Consommateurs, 2007, page 9.

[14] Brochure *«Bail à loyer – la nouvelle législation»*, éditée par le Ministère du Logement en 2006, suite à l'adoption de la nouvelle loi, page 3, préface du Ministre Fernand Boden.

[15] Ibidem, page 10, mise en gras par nous.

[16] Ibidem, page 11, mise en gras par nous.

1.2.2. Les modifications les plus importantes introduites par la loi de 2006

La loi de 2006, résultat d'un processus de réflexion et de débats parlementaires et extraparlementaires de plusieurs années, consistait en une refonte profonde de la loi de 1955 et de la partie du code civil applicable en matière de baux à loyer.

Pour bien comprendre la portée de cette loi, il est utile de rappeler ses modifications essentielles.

1) Ce qui ne change pas avec la loi de 2006 est la disposition que le loyer maximal pour une année que le bailleur est en droit de réclamer ne pourra pas dépasser 5 % du capital investi, ce qui correspond au régime existant auparavant pour les logements construits après le 10 septembre 1944 (cf. point suivant). ([17])

2) La première chose qui change avec la loi de 2006 est l'abolition de la distinction entre les logements achevés avant le 10 septembre 1944 et ceux achevés après cette date officielle de la libération du Grand-Duché de Luxembourg. Pour les logements construits avant la fin de la guerre, les loyers étaient fixés forfaitairement, tandis que ceux achevés après cette date ne pouvaient rapporter au bailleur qu'un revenu annuel ne dépassant 5 % du capital investi (article 3 (1) de la loi de 2006). Ce maximum de 5% du capital investi a été maintenu et généralisé pour tous les logements à usage d'habitation loués à des personnes physiques – sauf pour les «logements de luxe», exclus du champ d'application des dispositions protectrices relatives à la fixation du loyer et des charges. Pour la définition de la notion du «capital investi», voir point 4) ci-dessous.

3) En même temps, la loi de 2006 conféra une nouvelle définition au terme **«logement de luxe»**, qui dès lors est un *«logement avec confort moderne, non-standard»* c'est-à-dire:

- soit un logement dont le loyer mensuel est supérieur à 269,00 € (valeur au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948, soit 2.137,31 € selon l'indice actuel de 794,54);
- soit un logement dont le capital investi dans la construction par mètre carré de surface utile est supérieur à 618,00 € pour un logement faisant partie d'une copropriété (valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970, soit 4.819,29 € selon l'indice actuel), ou bien supérieur à 450,00 € (soit 3.509,19 € indice actuel) pour des maisons unifamiliales ([18]) ([19]).

Ainsi – et c'est un aspect important à souligner – il est à craindre que, selon la loi actuellement en vigueur, tout logement avec un loyer mensuel supérieur à 2.137,31 € puisse être considéré comme «logement de luxe», dont les locataires ne pourraient plus bénéficier de la protection concernant la fixation du loyer! Ce même raisonnement s'applique à tout appartement dont le prix de construction dépasse 4.819 € le mètre carré (valeur actuelle) et à toute maison unifamiliale dont le prix de construction dépasse 3.509 € le mètre carré (valeur actuelle). Bien que la loi parle de *«logement avec confort moderne, non-standard»*, il est à craindre que cette notion n'empêche pas l'application des

[17] Ainsi, par exemple, un capital investi de 480.000 € donne droit à un loyer annuel maximal de 24.000 € (5% de ce capital investi); le loyer mensuel maximal serait en conséquence de 2.000 €. Pour un capital investi de 720.000 €, le loyer mensuel maximal serait de 3.000 €. C'est-à-dire, pour un loyer mensuel maximal de 700 €, le capital investi ne pourra dépasser 168.000 € !

[18] Les calculs sont basés sur l'indice du second semestre 2017, qui est de 7,7982 [?].

[19] A cet égard, Me Marc Thewes nota en 2006: «On peut être surpris que le législateur traite différemment les logements qui se trouvent soumis au régime de la copropriété et les autres logements. Cela s'explique du fait que le «mètre carre de surface utile» est calculé de manière différente dans les deux cas. » (Cf. M. Thewes, *"Le nouveau Droit du Bail"*, ULC – Union Luxembourgeoise des Consommateurs, 2007, page 31).

critères du montant respectivement du loyer et du capital investi par mètre carré. En effet, la majorité des logements nouveaux sont des logements avec confort moderne; mais qu'est-ce qu'un logement «non-standard» ?

Beaucoup de loyers qui dépassent 2.137,31 € ne sont certainement pas demandés pour des logements «de luxe», mais sont dus à la crise actuelle du logement et la flambée des prix; la même chose vaut pour beaucoup d'appartements ou maisons unifamiliales dont le prix de construction par mètre carré dépasse respectivement 4.819 € et 3.509 €. La question du loyer est un exemple qui illustre bien que la loi de 2006 est dépassée par la réalité et ne permet plus de protéger les locataires qui en ont besoin.

4) Vu les problèmes rencontrés par les commissions des loyers, les cours et les tribunaux, la notion de **capital investi** a été précisée dans la loi de 2006 ([20]). A défaut d'accord entre les parties, le capital investi est déterminé en fonction de trois éléments:

- le capital engagé dans la construction initiale du logement et de ses dépendances (p.ex. garages, emplacements de stationnement, jardin, grenier et cave), qui sont mis à la disposition du locataire (l'ensemble des frais et coûts générés au jour de l'achèvement);
- tous les coûts des travaux d'amélioration qui ont pour effet soit d'augmenter la valeur du bien, soit de changer la nature ou l'état du logement loué (à prendre en considération au jour de l'achèvement des travaux), à l'exception des réparations locatives et de menu entretien, qui sont à charge du locataire;
- le coût du terrain sur lequel l'habitation est sise (soit celui fixé au jour de l'acquisition du terrain, soit 20 % du capital investi – au choix du bailleur).

Le capital investi est établi sur base des documents et pièces fournis par le bailleur, qui est présumé disposer des éléments propres à établir le capital investi; la charge de la preuve du capital investi appartient donc au bailleur. Si le bailleur ne dispose plus des pièces nécessaires ou bien s'il y a désaccord entre le bailleur et le locataire sur le montant du loyer, tant le locataire que le bailleur peuvent prendre l'initiative et charger un expert spécialisé en la matière - en l'occurrence un expert assermenté en bâtiment - de l'évaluation du capital investi dans le logement. En cas de désaccord sur l'évaluation de l'expert (de même que dans le cas de contestation du prix d'acquisition présumé correspondre au capital investi), tant le locataire que le bailleur peuvent introduire une demande devant la commission des loyers afin que celle-ci détermine le capital investi.

Depuis 1987, la législation sur le bail à loyer prévoit plusieurs mécanismes d'adaptation du loyer, restés grosso modo inchangés avec la loi de 2006, à savoir:

a) **la réévaluation du capital investi au jour de la conclusion du bail** par multiplication avec un coefficient basé sur l'indice des prix à la consommation (sur base 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; ce tableau est actualisé tous les 2 ans dans le cadre de la loi budgétaire);
b) **la possibilité de l'adaptation périodique des loyers tous les deux ans**, par réévaluation du capital investi au jour de la conclusion du bail ou au jour de la dernière adaptation biennale;

[20] La notion de « capital investi » existait déjà dans la loi de 1944, où elle était utilisée pour déterminer le loyer maximal pour un logement construit après le 10 septembre 1944. L'article 2, a) de la loi modifiée du 14 février 1955 définissait le capital investi comme *«celui engagé dans la construction et, s'il y a lieu, dans les travaux substantiels d'amélioration augmenté de la valeur du fonds sur lequel l'habitation est sise»*.

c) **le système de la décote**, qui consiste dans une réduction du capital investi réévalué, dont résulte une baisse du loyer, en cas de manque d'entretien du logement de la part du bailleur; cette décote commence à jouer pour la première fois 15 ans après la construction du logement et permet de diminuer de 2 % le capital investi pour chaque période de 2 ans supplémentaires, sauf au cas où le propriétaire peut prouver qu'il a investi dans le logement une somme correspondant à la décote. C'est surtout le système de la décote qui a subi certains changements par rapport au mécanisme introduit en 1987.

Ainsi, le loyer mensuel maximal est calculé sur base d'un **capital investi, réévalué et décoté**.

5) La réforme de 2006 a encore réorganisé les **commissions de loyer** et précisé la procédure devant ces commissions, qui sont des instances de conciliation et non pas une instance judiciaire.

6) Les règles de **déguerpissement du locataire** ont été modifiées et une nouvelle procédure de déguerpissement en cas de besoin personnel respectivement du propriétaire-bailleur et de membres de sa famille jusqu'au 3e degré a été introduite.

7) Afin de renforcer le rôle des communes par rapport à leur mission légale d'assurer l'accès au logement à toute personne domiciliée sur leur territoire, la loi de 2006 a précisé diverses **missions des communes**, dont

- l'interdiction de transformer un logement en un local à usage commercial ou artisanal en l'absence d'une autorisation du collège des bourgmestre et échevins;
- l'introduction d'une sanction en cas d'omission de déclarer aux autorités communales, dans le délai fixé par le collège des bourgmestre et échevins, les immeubles ou parties d'immeubles non-occupés destinés à servir de logement;
- la possibilité de demander annuellement auprès de leurs habitants des renseignements relatifs au montant du loyer et des charges locatives à payer au bailleur, au type de logement loué et à la surface en mètre carré du logement loué, ceci afin de pouvoir établir un cadastre des loyers (*«Mietspiegel»*). ([21])

8) Enfin, certaines dispositions du code civil, sur lesquelles nous reviendrons plus loin, ont été adaptées en conséquence.

Cette énumération des principales modifications introduites par la loi de 2006 n'a nullement la prétention d'être exhaustive, mais se limite aux aspects qu'il y a lieu de soulever en vue de la réforme prévue par la présente proposition de loi. ([22])

1.2.3. Les problèmes non résolus par la loi de 2006

Comme il résulte de l'exposé des motifs développé ci-dessus, la réforme de la loi sur les baux à loyer entrée en vigueur le 1er novembre 2006 n'a ni permis de *«parer à la pénurie de logements à louer»*, ni d' *«assurer une protection de la partie économiquement la plus faible au contrat de bail, à savoir le locataire»*, bien que ces deux objectifs constituent officiellement la première raison de cette réforme.

[21] Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure les communes ont effectivement donné suite à ces dispositions.

[22] Pour une vue plus complète de la réforme de 2006, veuillez consulter également la brochure du Ministère du Logement (cf. sub 2) ainsi que le livre de Marc Thewes édité par l'ULC (cf. sub 3).

La crise du logement s'est accentuée et les locataires se voient de plus en plus livrés à un marché qui répond de moins en moins à leurs besoins, à leurs droits élémentaires et à leurs aspirations légitimes.

Soulignons quelques aspects de la législation actuelle et de la réforme de 2006 qui ont favorisé cette évolution.

1) Bien que *«la nouvelle loi spéciale [la loi de 2006] [soit] impérative et d'ordre public»*, les règles de protection *«ne sont cependant soumises qu'à une nullité relative qui ne peut être invoquée que par la personne qu'elles sont censées protéger, c'est-à-dire le locataire»* ([23]).

En clair: le locataire est obligé d'évoquer son droit à une protection, par exemple contre un loyer abusif, afin de le faire valoir et afin de pouvoir bénéficier effectivement de la protection prévue par la loi. En effet, selon la loi, le locataire *«peut renoncer à la protection légale»*. Ainsi, chaque fois que le locataire n'évoque pas lui-même explicitement la protection légale vis-à-vis de certaines dispositions de son contrat de bail, il perd cette protection, par exemple par rapport à l'article 3 (1) disposant que *«la location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5 % du capital investi dans le logement»*.

Or, dans une situation d'infériorité résultant d'une pénurie aiguë, beaucoup de locataires se voient obligés de renoncer «volontairement» à cette protection et de signer un contrat qui ne respecte pas les limites prévues par la loi. En présence de plusieurs candidats à un logement locatif, le bailleur accorde logiquement la priorité à celui qui accepte le loyer «proposé» et qui se montre solvable, tout en écartant celui qui veut voir le loyer réduit au maximum légal. Et selon l'article 1728 du code civil, le locataire est obligé de *«payer le prix du bail convenu»*. Au cas où le locataire veut faire valoir plus tard (selon la loi au plus tôt à partir de la fin du 6^{e} mois du bail) son droit au loyer maximal prévu par l'article 3 (1), il doit se soumettre à une procédure fastidieuse, tout en encourant toujours le risque de se faire expulser du logement pour diverses raisons (d'autant plus que la loi de 2006 a élargi le nombre de motifs de résiliation d'un contrat de bail).

Les dispositions concernant une renonciation volontaire à la protection légale par le locataire constituent en fait une des raisons principales de la protection insuffisante de beaucoup de locataires et de leur acceptation de loyers dépassant leurs capacités de payement effectives.

2) En plus, les prix d'investissement, pour la plupart les prix d'acquisition, ont tellement augmenté dans une grande partie du pays que même les loyers qui respectent le maximum annuel de 5 % du capital investi dépassent les capacités financières de beaucoup de locataires.

A cet égard le document de synthèse en vue du débat de consultation sur le logement, publié par le Ministère du Logement le 21 septembre 2017, remarque: *«La limite maximale de 5 % de rendement, prévue par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, risque d'autant plus souvent d'être dépassée que le logement est plus ancien. Tandis que les logements neufs et récents ne touchent de loin pas à cette limite, les biens ayant une ancienneté d'au moins 15 ans et qui sont nouvellement reloués (!) pourraient en effet dépasser ce cap.»*

Le document de synthèse continue en précisant: *«La thèse selon laquelle le nombre des logements pour lesquels cette limite serait franchie ne peut pas être très important est appuyée par une récente publication: selon 'Le Logement en chiffres', édition no. 6 du mois de juin 2017, publié par le STATEC et l'Observatoire de l'Habitat, le loyer moyen (hors charges) au Grand-Duché du Luxembourg d'un*

[23] *«Bail à loyer – la nouvelle législation»*, Ministère du Logement, 2006, page 12.

appartement s'élève au 4e trimestre 2016 à 977 €. Les différences entre les régions sont certes assez importantes et varient entre 760 € au nord du pays et 1.145 € au canton de Luxembourg alors que les surfaces moyennes des logements loués ne varient que de ± 70 m² au sud et ± 82 m² dans la région de Capellen-Mersch.
Un loyer moyen de 977 € signifierait avec un rendement uniformisé de 5%/an que le capital investi moyen par logement locatif au Luxembourg n'était que de 234.480 €. Comme ces logements ont une surface moyenne de 70-82 m², ceci implique un investissement au mètre carré entre 2.860 et 3.350 €/m2.
Le risque de dépassement du seuil de rendement ne se présenterait par conséquent que pour les cas de relocation d'appartements qui ont été acquis à un prix moyen au mètre carré en dessous de 2.860€. Ce prix moyen au mètre carré correspond aux ventes qui avaient lieu en début des années 1990, donc pour des appartements d'une ancienneté de 25 ans au moins, ce qui équivaut selon l'Observatoire de l'Habitat à un maximum de 50% du parc d'appartements au Luxembourg. Théoriquement, le risque de dépassement ne concerne que les nouvelles locations de la moitié du parc locatif.»

Il en résulte que la surchauffe des prix des immeubles résidentiels concerne et pose problème aussi bien pour:

- les anciens immeubles (d'une ancienneté de 25 ans au moins, correspondant à 50% du parc d'appartements) nouvellement loués, dont le prix de vente aurait augmenté considérablement entre-temps, que pour
- les immeubles construits depuis, dont le prix, à cause de la pénurie de logements, est tellement élevé que la barrière des 5 % de rendement ne constitue plus une protection valable pour les locataires disposant d'un revenu normal.

3) Rappelons également que la surchauffe des prix des investissements et des loyers a pour conséquence que bon nombre de logements locatifs tombent sous la définition d'un logement de luxe, ([24]) ce qui, par conséquence, entraîne la non application des dispositions protectrices concernant le loyer pour ces logements. Certes, ce n'était certainement pas l'effet souhaité par les auteurs de la réforme de 2006, mais cela démontre encore une fois les conséquences de l'envol des prix des logements et des loyers et le manque de protection des locataires à cet égard.

Conclusion:

La loi du 21 septembre 2006 *«sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil»* n'a pas atteint son objectif principal, à savoir *«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»*. Elle n'a surtout pas réussi *«à assurer une protection de la partie économiquement la plus faible au contrat de bail, à savoir le locataire»* contre des prix des loyers exorbitants, qui continuent toujours leur envol. **Une nouvelle adaptation de la protection des locataires à travers une réforme de la loi sur le bail à usage d'habitation (bail à loyer) est nécessaire et urgente!**

[24] Voir plus haut nos développements à ce sujet au point 2) du chapitre 1.2.2. Les modifications les plus importantes introduites par la loi de 2006.

Remarque concernant la proposition de loi no 7094, concernant la garantie locative et les commissions locatives

Parmi les problèmes non résolus par la loi de 2006 figurent également la garantie locative et les charges locatives devenues de plus en plus insupportables pour beaucoup de locataires.

Par sa proposition de loi no 7094, déposée à la Chambre des Députés le 15 novembre 2016, le député David Wagner avait rendu attentif aux problèmes liés à la garantie locative et aux commissions locatives exagérées. En conséquence, cette proposition de loi suggère de modifier l'article 5 et d'ajouter un article 5bis, pour renforcer la protection des locataires à cet égard.

Bien que l'avis du Conseil d'Etat soit disponible depuis le 17 mars 2017, ceux des Chambres professionnelles concernées ayant suivi en mai (Chambre de Commerce), juin (Chambre des Salariés) et septembre 2017 (Chambre d'Agriculture), et bien que la Chambre des Salariés, représentant le mieux cette couche de la population, insiste pour légiférer en la matière, tout en proposant de renforcer encore certaines dispositions, et malgré l'importance du sujet, le gouvernement n'a pas encore daigné prendre position, mettant ainsi la commission concernée de la Chambre des Députés dans l'impossibilité de continuer la procédure législative concernant cette proposition. Sans vouloir reprendre dans la présente proposition de loi les modifications prévues dans celle portant le no 7094, ses auteurs estiment inadmissible ce blocage d'une procédure législative dans une matière aussi importante.

2. Les options possibles

Dès lors – et au-delà de la proposition de loi no 7094 – plusieurs options pour une meilleure protection des locataires à travers une réforme de la loi sur le bail à loyer se présentent. Pour chacune d'elle il y a lieu d'analyser les pour et les contre.

2.1. L'option zéro – ne pas adapter la loi sur la protection des locataires

L'option zéro, celle de ne pas réformer la loi sur le bail à loyer pour accroître la protection des locataires, est en fait l'option proposée par tous les partis politiques qui se sont présentés aux élections législatives en octobre 2013. Cela ne veut pas dire que le monde politique était indifférent aux prix des logements et des loyers de plus en plus inaccessibles. En effet, tous les partis ont opté, avec des propositions bien divergentes, pour une augmentation de l'offre de logements, afin de répondre ainsi à la demande croissante et pour que les prix des logements et les loyers puissent se stabiliser à un niveau acceptable. C'est également l'option choisie par le gouvernement installé suite aux élections de 2013.

Or, en réalité, de 2013 à 2016, c'est-à-dire en 4 ans, les prix des logements ont augmenté de 17,31 % en ce qui concerne l'achat de maisons, de 24,60 % pour l'achat d'appartements et de 10,28 % pour les loyers de maisons (nouvelles locations) contre 15,60 % pour la location d'un appartement. Pendant la même période les salaires n'ont augmenté que de 1,86 %! ([25])

Force est de constater que l'option d'adapter l'offre à la demande afin que le marché puisse régler lui-même le problème des prix exorbitants n'a, jusqu'ici, pas eu le résultat escompté, d'un côté, parce que il n'y a pas eu d'efforts valables dans le passé, et d'un autre côté, parce que les efforts entamés pendant les derniers années, sur base d'une volonté réelle, ne peuvent pas avoir cet effet à si court terme.

Parallèlement, il n'y a eu, jusqu'ici, aucun effort pour renforcer directement la protection des locataires. Ce qui était déterminant pour cette orientation politique – à côté de la croyance de certains dans l'autorégulation du marché – était l'ignorance de la dynamique réelle et de la surchauffe effective des prix des logements et des loyers apparue dans les années suivantes, résultant non seulement d'un profond déséquilibre entre offre et demande, mais favorisée par la marchandisation d'un besoin humain élémentaire qu'est le logement.

Les seules propositions concrètes concernant les loyers étaient:

1) La volonté de créer plus de logements sociaux, souvent à des prix de construction moins élevés et mis à disposition des personnes et ménages «nécessiteux» pour un loyer adapté à leur revenu – proposition de plus en plus favorisée par les responsables communaux et gouvernementaux;
2) La création d'une subvention de loyer, destinée à soutenir l'accès des ménages à faible revenu à un logement locatif décent – proposition en vigueur depuis le 1er janvier 2016 et réformée entre-temps à cause de son bilan intermédiaire décevant;

[25] Depuis 2005 jusqu'en 2016, c'est-à-dire en 12 ans, les prix de vente des maisons ont augmenté de 49,64 %, ceux des appartements de 62,04 %, tandis que les loyers des maisons ont augmenté de 28,61 % et les loyers des appartements de 45,35 %. (Chiffres extraits de la Série rétrospective de l'indicateur des prix annoncés, publié par l'Observatoire de l'Habitat.)

3) La proposition de se doter d'instruments permettant de suivre l'évolution réelle des prix des logements et des loyers (*«Mietspiegel»*) dans les différentes régions du pays – proposition réalisée à travers des travaux de l'Observatoire de l'Habitat, en collaboration avec le *«Luxembourg Institute of Socio-Economic Research»* (LISER).

Or, le bilan de ces mesures et propositions est mitigé. Voyons de plus près:

Ad 1) **Création de plus de logements sociaux:** Toutes les bonnes volontés pour créer (massivement) des logements sociaux n'ont pas permis de répondre aux besoins en la matière. Dans une publication récente, Caritas estime qu'au Luxembourg il existe une pénurie de 30 000 logements sociaux[26]. Aussi importants et utiles que soient ces projets pour les personnes nécessiteuses, dont le revenu ne dépasse pas un socle déterminé, ils ne constituent pas de réponse pour les citoyens et ménages qui ne sont pas éligibles pour un tel logement. Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner également la mise en place de **l' agence immobilière sociale** (AIS) qui, en collaboration avec les Offices sociaux et services sociaux du pays, constitue une aide importante pour beaucoup de ménages et personnes concernés, qu'ils aient droit à un logement social ou non ([27]), en leur offrant des logements à loyer modéré sur le marché privé, et pour lesquelles l'AIS se porte garante vis-à-vis du propriétaire.

Ad 2) **La subvention de loyer:** Le succès de la subvention de loyer est assez modeste. Bien qu'il s'agisse d'une aide réelle pour les locataires confrontés à un loyer dépassant leurs capacités de payement, beaucoup d'entre eux hésitent à se faire subventionner pour leur besoin élémentaire de se loger, soit parce que l'aide ne répond pas à leurs besoins réels, soit parce qu'ils se gênent pour en bénéficier, soit tout simplement parce qu'ils ne la connaissent pas. Le bilan intermédiaire de cette mesure est tellement modeste que le Gouvernement vient de la réformer au 1er janvier 2018, par exemple en réduisant la part du loyer dans le revenu du ménage de 33 % à 25 %. Or, indépendamment de l'efficacité de cette aide pour les ménages nécessiteux, ce qui importe dans le contexte de la présente, est le fait qu'une telle subvention ne change rien à la hauteur des loyers.

Ad 3) **Suivi de l'évolution réelle des prix du logement et des loyers:** Les travaux et études de l'Observatoire du Logement et du LISER permettent enfin de voir concrètement l'évolution d'une situation dramatique et de faire le suivi d'une crise évidente ([28]). Or, ce sont les responsables politiques qui doivent en tirer les conclusions et prendre les mesures nécessaires pour renverser cette tendance néfaste concernant l'habitat.

L'évolution de la situation réelle depuis 2013 montre que l'option zéro, telle que décrite ci-dessus, ne permet pas de faire bénéficier les locataires de la protection nécessaire et qu'il y a lieu de réviser cette position plutôt attentiste.

2.2. L'option «*Mietpreisbremse*»

Le gouvernement allemand a introduit, avec effet au 1er juin 2015, une loi devant limiter l'augmentation des loyers (*«Mietpreisbremse»*). Cette loi prévoit que dans les régions avec un

[26] A notre avis le terme de «logement social» n'est ni assez clair, ni opérationnel. L'objectif de toute politique de logement devrait être celui de permettre à toutes les couches de la population un logement à prix abordable, y inclus par des logements locatifs publics pour les plus démunis.

[27] L'AIS prend en charge des personnes et ménages disposant d'un revenu allant jusqu'à 1,5 fois le salaire social minimum (pondéré selon la composition du ménage).

[28] Voir e.a. les tableaux repris dans le chapitre 1.1. *«La situation actuelle du logement»*.

marché du logement tendu, un nouveau contrat de bail ne peut pas dépasser de plus de 10 % la moyenne des loyers usuels. ([29])

Comme cette proposition apparaît parfois dans les débats et réflexions au Luxembourg, y compris auprès des partis parlementaires, il y a lieu d'en évaluer l'effet et la portée.

D'abord, il faut constater qu'en Allemagne cette loi s'est révélée un échec par rapport au résultat escompté. En effet, malgré ce mécanisme, les loyers continuent à grimper au-delà des capacités des locataires, pour la simple raison que les moyennes usuelles établies sont déjà tellement élevées qu'une augmentation de 10 % ne permet pas de freiner suffisamment la flambée des loyers.

En plus, n'oublions pas que la législation luxembourgeoise connaît déjà un genre de «*Mietpreisbremse*» ([30]). A la différence de la disposition allemande, la disposition luxembourgeoise ne se rapporte pas à la moyenne des loyers usuels dans la région, mais au seul loyer du logement concerné. C'est justement la raison pour laquelle certains mettent en question la constitutionalité de la disposition allemande, comme le «Landesgericht Berlin», qui craint que cette disposition ne touche les locataires des différentes régions de façon trop inégale et qu'en plus elle protège les bailleurs qui, dans les anciens contrats, toujours en vigueur, avaient déjà demandé des loyers trop élevés.

Dès lors, la possibilité de renforcer la disposition inscrite dans la législation luxembourgeoise se présente. Mais aussi longtemps que le locataire est «libre» d'accepter «volontairement» un loyer dépassant le maximum légal, et aussi longtemps que les prix et loyers pour un logement sont aussi élevés qu'à l'heure actuelle, l'effet d'un tel freinage de l'évolution des loyers sera dérisoire et ne pourra pas résoudre le problème à la base, à savoir l'accès à un logement à prix abordable.

2.3. L'option de réduire le taux de 5 % de rendement annuel

Cette option consiste à réduire le taux de rendement annuel maximale des loyers inscrite dans l'article 3 (1) de la loi de 2006 et s'élevant actuellement à 5 %. Dans leurs avis concernant le projet de loi 5216, la Chambre des Employés privés et l'Union des Consommateurs avaient souligné que ce taux était «très généreux». Or, tous les acteurs, les chambres professionnelles, le législateur, tout comme le gouvernement, avaient opté à l'époque pour le maintien du taux de rendement de 5 %, déjà inscrit dans la loi de 1955 pour les logements construits après-guerre, afin de continuer ainsi à stimuler, à travers un rendement relativement élevé, la rentabilité de l'investissement dans le logement.

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

[29] Cette disposition est inscrite dans le nouveau paragraphe 556d «*Zulässige Miethöhe bei Mietbeginn; Verordnungsermächtigung*» du code civil allemand («*Bürgerliches Gesetzbuch*»).

[30] En effet, bien que toute clause d'indexation automatique du loyer soit interdite, le bailleur peut demander une augmentation du loyer s'il estime que le montant initialement convenu doit être ajusté. Une telle adaptation ne peut se faire que tous les 2 ans; si l'augmentation du loyer demandée dépasse 10 %, la hausse ne peut s'appliquer que par tiers annuels, c'est-à-dire s'étend sur 3 ans (et dans ce cas le locataire a aussi le droit de dénoncer le bail, nonobstant toute convention contraire, moyennant un délai de résiliation de 3 mois).

amplifie ces différences géographiques. ([31]) 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. Or, faire dépendre le rendement d'un investissement privé dans le logement de la région, serait une mesure dangereuse, non seulement du point de vue de l'équité dans les investissements dans un secteur important, mais aussi pour les conséquences que cela pourrait avoir sur les investissements mêmes, qui se concentreraient logiquement sur les zones et régions à haut rendement, tandis que les régions à rendement moins élevé seraient délaissées par les investisseurs privés, ce qui en fin de compte ne ferait qu'accentuer les inégalités régionales constatées.

Partant, cette option est à écarter.

De toute façon, toute réduction du taux de rendement maximal (loyer maximal) est dérisoire, aussi longtemps que les bailleurs ne seront pas obligés de les respecter, c'est-à-dire aussi longtemps que les locataires, en situation de concurrence, peuvent renoncer à cette protection, afin d'avoir un «avantage» vis-à-vis de leurs concurrents.

2.4. L'option d'interdire le dépassement du loyer maximal

Lors de la réforme en 2006, l'Union luxembourgeoise des Consommateurs (ULC)avait soulevé que «en réalité il existe des loyers „de marché" et des loyers „légaux", ces derniers étant l'exception» et que, partant, «l'affirmation „qu'il incombera à la loi de fixer des loyers maxima à payer dans la mesure où les locataires ne pourront pas assumer les niveaux de loyer déterminés par la seule loi du marché" est donc une chimère», avis partagé par la Chambre des Employés privés. ([32])

La seule façon d'éviter que les locataires renoncent «volontairement» à la protection contre des loyers trop élevés, c'est d'obliger les propriétaires-bailleurs à respecter le rendement maximal inscrit dans la loi. À l'heure actuelle, les dispositions légales concernant la protection des locataires sont bien «d'ordre public», mais seulement au cas où le locataire le fait valoir. Toute absence de la démarche consistant à faire valoir cette protection, par exemple contre des loyers dépassant le maximum prescrit, vaut renonciation à cette protection ([33]). En conclusion, cette disposition est à modifier, afin de rendre obligatoire le non-dépassement du maximum de 5 % du capital investi prescrit par la loi, au moins pour tout nouveau bail (sauf en ce qui concerne les logements de luxe, pour lesquels la définition est à adapter à la situation réelle). Plus loin, nous reviendrons sur les baux en cours.

---

[31] *«Les prix des appartements existants s'échelonnent de plus de 6.000 €/m² dans la capitale et sa périphérie immédiate, à moins de 3.800 €/m² dans certaines communes du nord et de l'ouest du pays. Dans le canton d'Esch-sur-Alzette, qui concentre environ 40% des ventes, les prix moyens communaux fluctuent entre 3.800 et 4.800 €/m².»* Les prix de vente des appartements en construction *«varient quasiment du simple au double sur le territoire: plus de 7.000 € dans la capitale et ses communes limitrophes, contre moins de 4.000 €/m² dans certaines communes du nord et de l'ouest du pays.»* Extrait de la brochure *«Prix de vente et loyers de l'immobilier résidentiel au Grand-Duché de Luxembourg »*, document de synthèse édité par l'Observatoire de l'Habitat pour la Semaine Nationale du Logement 2017, page 6.

[32] Cf. document parlementaire n° 5216[6], page 2: *«Dans ce contexte, l'ULC estime que le taux de rendement, maintenu à 5%, est très généreux, ce d'autant plus d'ailleurs que des calculs que notamment le comité économique et social a fait effectuer, il y a un certain nombre d'années, montrent qu'à moyen et à long terme, le taux de 5% offre un meilleur rendement que les investissements dans des produits standards du marché financier et du marché des titres en particulier (exclusion faite bien entendu des placements hautement spéculatifs qu'on a connus récemment).*

Toutefois, malgré le rendement intéressant des investissements dans la pierre, la nette majorité des loyers demandés et réglés au Grand-Duché de Luxembourg sont supérieurs voire substantiellement supérieurs aux loyers dits légaux, c'est-à-dire tels [?] qu'ils devraient se présenter s'ils étaient calculés en application de la formule préconisée par la loi.

La réalité est donc qu'il existe des loyers „de marché" et des loyers „légaux", ces derniers étant l'exception.»

[33] Cf. point 1) du chapitre 1.2.2. *«Les problèmes non résolus par la loi de 2006»*

Même s'il s'agit là d'une mesure importante et centrale, elle ne saura pas résoudre le problème à elle seule.

Dans certaines régions, les prix d'acquisition sont tellement élevés (surchauffés, bien au-delà de leur valeur réelle) qu'un loyer basé sur un rendement annuel de 5 % du prix d'investissement est toujours trop élevé et ne permet pas de garantir le droit au logement, c'est-à-dire l'accès à un logement pour toutes les couches sociales dans toutes les régions du pays. Limiter l'accès au logement pour certaines couches sociales à des régions du pays moins «surchauffées» serait une discrimination sociale et une ségrégation aussi inacceptable qu'inopportune. De même, réserver les logements dans les régions chaudes, à prix élevés, aux ménages plus fortunés, serait aussi néfaste. Un mélange équilibré de toutes les couches sociales dans toutes les régions du pays reste un impératif socio-économique important.

Or, introduire à cette fin des taux de rendement maximaux différents selon la région est une option qui est exclue. (Cf. argumentaire développé sous 2.3.)

2.5. L'option d'ajuster la valeur de référence des loyers

Rappelons que selon l'article 3 de la loi sur le bail à usage d'habitation, le capital investi est **réévalué** au jour de la conclusion du bail (en fonction de l'évolution de l'indice du prix à la consommation) et **décoté** après 15 années après la construction, ensuite tous les deux ans, à raison de 2 % à chaque échéance, sauf si le propriétaire/bailleur a investi une somme identique dans ce logement.

La réévaluation du capital investi en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation permet de considérer l'évolution des prix pendant la période comprise entre le moment de l'investissement et la date de début du bail. L'adaptation du capital investi, au maximum toutes les deux années, poursuit le même but. La décote biennale éventuelle de 2 % (pour la première fois 15 années après la construction) vise à maintenir un investissement continu de 1 % du capital investi par année pour maintenir la qualité du logement.

Tous ces mécanismes ont leurs raisons d'être. Néanmoins, ce qui fait défaut est un mécanisme qui considère également la flambée ainsi que la surchauffe des prix du logement. Or, cette surchauffe a influencé considérablement le niveau des prix et des loyers. **Voilà pourquoi il est proposé d'introduire un facteur supplémentaire - un facteur d'ajustement - qui permet d'éliminer la surchauffe dans les valeurs de référence des loyers.**

Ce facteur d'ajustement devra donc considérer 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. Ce facteur d'ajustement dépend évidemment de **l'année d'investissement** et varie en fonction de **la région**. En effet, comme l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel varie fortement en fonction de la région du pays (surtout en fonction de la proximité d'une région à la capitale), il y a lieu de prendre en considération **l'évolution régionale** du prix de l'immobilier résidentiel.

Selon le tableau VI (*«Comparaison de l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et du coût de la vie sur une longue période (1974 – 2016)»*), les prix de l'immobilier résidentiel commencent à déraper fortement à partir de l'année 2000.

Ainsi, **entre 2000 et 2016, l'indice immobilier c'est multiplié par 2,77**, l'indice de construction par 1,44 et l'indice du coût de la vie par 1,35.

Or, même pendant les années précédentes, les prix de l'immobilier résidentiel ont évolués plus vite que le coût e la vie. Ainsi, **entre 1980 et 2016, l'indice immobilier c'est multiplié par 9,28**, l'indice de construction par 2,51 et l'indice du coût de la vie par 3,13.

Voilà pourquoi, il est proposé de **prendre l'année 1995 comme année référence** pour ajuster les prix d l'immobilier résidentiel, en éliminant ainsi une partie (en fait 2, 77 de 9,28, c'est-à-dire à peu près un tiers) de la surchauffe des prix de l'immobilier. Cet ajustement du capital investi à sa valeur en 1995, se fait en le divisant par le coefficient régional de l'évolution du prix de l'immobilier entre l'année d'investissement et l'année de référence 1995.

Un tableau à mettre à jour annuellement par le STATEC, sur base de critères à préciser par règlement grand-ducal, renseignera sur le facteur d'ajustement **sous forme de coefficients reprenant – pour chaque année depuis 1995 et pour chaque région – l'évolution du prix immobilier résidentiel**. La détermination des régions à prendre en considération se fera par règlement grand-ducal et reflétera grosse modo les régions que le STATEC et l'Observatoire de l'habitat prennent en considération déjà à l'heure actuelle pour recenser l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel.

Actuellement déjà, les données concernant l'évolution de l'immobilier résidentiel sont mises à la disposition du STATEC par l'Administration des Contributions Directes, service des évaluations immobilières, qui, depuis 1974, enregistre tous les actes de mutation de biens immobiliers dans un fichier informatique. ([34]) Les données sont donc parfaitement disponibles pour établir un coefficient du prix immobilier résidentiel **pour chaque région** en question.

La proposition est donc d'ajuster le capital investi, tel que fixé en fonction de l' article 3 (2) de la loi, à l'aide d'un facteur d'ajustement, le coefficient de l'indice régional 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, pour fixer ainsi **une valeur ajustée**, qui, après réévaluation et décote, tel que prévu par l' article 3 (3) de la législation en vigueur, constituera à l'avenir la **valeur de référence du loyer**.

Pour être clair et précis: Le mécanisme proposé ne modifie pas le capital investi en soi. Celui-ci – bien qu'artificiellement augmenté par la pénurie de logements et la spéculation sur les prix du terrain – restera une référence sur le marché du logement. Il s'agira uniquement d'ajuster le capital investi, pour en déduire une valeur de référence du loyer, sans mettre en question le capital investi en tant que tel. Cette nouvelle disposition pour la détermination du loyer ne dispense pas le législateur de prendre d'autres mesures nécessaires pour ramener le capital investi à une juste valeur; mais cela n'est pas l'objet de la présente proposition de loi.

Dans un souci de transparence, la présente proposition de loi prévoit également d'inscrire – pour tout contrat conclu après la mise en vigueur de la présente loi – obligatoirement les montants du

[34] Cf. Bulletin di STATEC 6-2004, page 213, les ventes de biens immobiliers 1992-2002

capital investi, ajusté, réévalué et décoté, de même que la valeur de référence du loyer au jour de la conclusion du bail, dans le contrat de bail même.

En plus, pour les baux en cours, chaque locataire pourra demander au bailleur le montant du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et la valeur de référence qui en découle.

Conclusion:

L'option zéro, qui consiste essentiellement à favoriser une augmentation de l'offre de logements et de renoncer à une adaptation de la loi sur la protection des locataires, ne répond pas à l'urgence d'une meilleure protection de ceux-ci.

L'option «*Mietpreisbremse*» selon le modèle allemand, qui existe déjà partiellement au Luxembourg, ne saura produire le résultat escompté et renverser la tendance, même en cas de renforcement des dispositions actuelles, tant que le locataire est «libre» d'accepter «volontairement» un loyer dépassant le maximum légal et que les prix d'acquisition et les loyers des logements continueront à flamber.

L'option de réduire le taux de rendement actuel de 5 % nécessiterait théoriquement différents taux en fonction de la région, ce qui conduirait aussi bien à une ségrégation sociale (inacceptable) qu'à une augmentation des inégalités entre régions. Ainsi, cette option est à éliminer.

L'option de **plafonner effectivement les loyers** annuels à 5 % du capital investi constitue un moyen important pour renforcer réellement la protection des locataires, moyen qui devrait être rendu obligatoire pour tout nouveau contrat de bail.

Ce plafonnement effectif est à combiner avec **l'introduction d'un facteur d'ajustement** permettant de neutraliser dans le capital investi, une partie due à la surchauffe, la partie dépassant considérablement l'évolution normale du coût de la vie, pour déterminer ainsi une nouvelle valeur de référence du loyer. À cette fin, le montant du capital investi, tel que fixé en fonction du paragraphe (2) de l'article 3, est à diviser par le coefficient de l'évolution du prix immobilier résidentiel), qui dépends de la région du pays et de l'année de l'investissement. Le tableau correspondant est à établir annuellement par le STATEC, sur base de critères précis à définir par règlement grand-ducal, et publié avant la fin de l'année par le ministre ayant le logement dans ses compétences.

3. Les principaux points de la proposition de loi

1) Détermination d'une valeur de référence du loyer

Le STATEC sera chargé d'établir annuellement un tableau des coefficients régionaux du prix de l'immobilier résidentiel. Ce coefficient permettra d'ajuster le capital investi. Ces coefficients d'ajustement reprennent, pour chaque région du pays, l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel sur base de l'année 1995.

Les données reproduites dans le **graphique IV «Prix de vente moyen 2008 - 2017 logements anciens et neufs»** sont celles de l'Administration des Contributions Directes, service des évaluations immobilières, concernant la fixation des valeurs unitaires et des bases d'assiette de l'impôt foncier des propriétés bâties depuis 1942 et qui, depuis 1974, enregistre tous les actes de mutation de biens immobiliers dans un fichier informatique.

Les coefficients du prix de l'immobilier résidentiel depuis 1995 sont – d'après ces données – les suivants en moyenne nationale.

Tableau 1 :

Coefficients du prix de l'immobilier résidentiel depuis 1995

Année	Coefficient national (*)
1995	100,00
1196	106,63
1997	110,45
1998	114,40
1999	121,75
2000	130,59
2001	148,85
2002	161,43
2003	179,36
2004	204,58
2005	227,53
2006	253,12
2007	277,52
2008	276,33
2009	261,18
2010	280,72
1011	297,44
2012	306,59
2013	316,84
2014	333,42
2015	341,46
2016	361,90

Or, de toute façon il ne s'agit pas – pour neutraliser une partie de la surchauffe – d'ajuster le capital investi à la moyenne nationale, mais aux coefficients établis pour chaque région.

Le tableau de coefficients pourrait avoir la forme suivante:

Tableau 2:

Coefficients régionaux du prix de l'immobilier résidentiel

	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, non encore publié

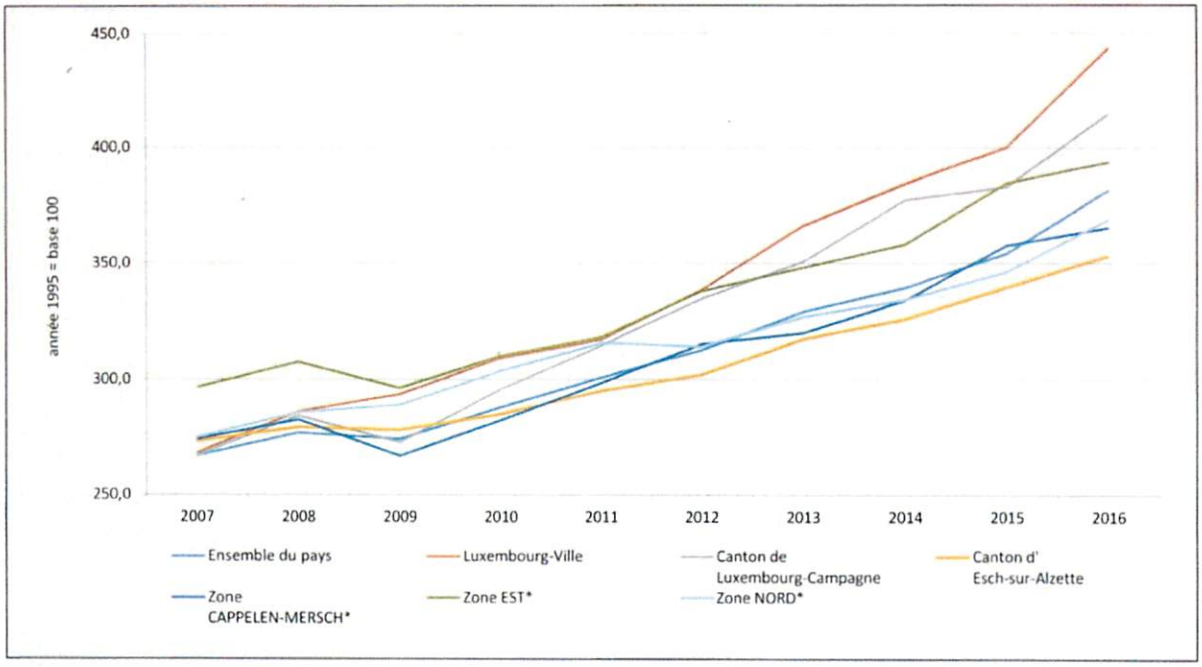
(*) Les coefficients pour l'ensemble du pays (moyenne nationale) sont repris ici uniquement à titre d'information ; la même remarque est valable pour Luxembourg-Ville, où il sera nécessaire de pousser plus loi la différenciation en prenant en considération les différents quartiers de la Ville.

(**) La zone Capellen-Mersch réunit les cantons de Capellen et de Mersch. La zone Est correspond aux cantons d'Echternach, de Grevenmacher et de Remich. Enfin, la zone Nord regroupe les cantons de Clervaux, Diekirch, Redange, Vianden et Wiltz.

Ce tableau, établi par l'Observatoire de l'Habitat, basé sur différentes sources de données ([35]), montre que la moyenne nationale (ensemble du pays), établi à titre d'information et de comparaison, ne montre pas exactement les mêmes résultats qu'au tableau 1 (coefficient 381,4 pour le tableau

Par contre, ce tableau montre parfaitement les **variations régionales,** illustrées par le graphique suivant (pour les régions reprises dans le tableau, non complet – cf. remarques ci-dessus)

Graphique VII:
Coefficients régionaux du prix de l'immobilier résidentiel (extrait 2007-2016)



Source : Observatoire de l'Habitat, non encore publié

(**) La zone Capellen-Mersch réunit les cantons de Capellen et de Mersch. La zone Est correspond aux cantons d'Echternach, de Grevenmacher et de Remich. Enfin, la zone Nord regroupe les cantons de Clervaux, Diekirch, Redange, Vianden et Wiltz.

Le tableau à publier selon la proposition de loi chaque année par le STATEC, pour établir les coefficients régionaux du prix de l'immobilier résidentiel pourrait prendre la forme du tableau 2 (complété pour toutes les régions prévues). Le règlement grand-ducal prévu à cet effet devra déterminer la source exacte des données à prendre en considération.

Ce tableau renseignera pour chaque année, à partir de l'année de référence 1995, sur le facteur d'ajustement applicable pour ramener le capital investi à l'année de référence. Ensuite, ce capital ajusté sera réévalué, en le multipliant par le facteur reprenant l'évolution du coût de la vie entre l'année de référence 1995 et l'année de la conclusion du bail (1er alinéa du paragraphe (2) de l'article

[35] Les sources de données utilisées par l'Observatoire de l'Habitat pour la construction de ce tableau sont les suivantes:

- Période 1992 -2002: Administration de l'Enregistrement e des Domaines / Documentation mise à la disposition du STATEC par l'Administration des Contributions Directes, construit à partir des statistiques issues du Bulletin du STATEC 6-2004;
- Période 2002-2007: Banque des Règlements Internationaux (BRI);
- Période 2007-2016: Ministère du Logement / Observatoire de l'Habitat, en collaboration avec l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Construit à partir des statistiques issues des actes notariés (fichier de la Publicité Foncière)

3 de la loi actuelle). Ensuite est appliqué la décote (2e alinéa du paragraphe (2) de l'article 3 de la loi actuelle) pour déterminer ainsi la nouvelle valeur de référence du loyer. Conformément à leurs attributions actuelles, les commissions (communales) des loyers seront également compétentes pour la vérification, voire la détermination de la valeur de référence du loyer selon le mécanisme énoncé ci-dessus.

A titre d'information, nous reproduisons ci-dessous également tableau des coefficients de **réévaluation** applicable selon l'alinéa 1er du paragraphe (2) de l'article 3 de la loi actuelle, à savoir celui prévu par l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (dernier tableau publié). Ce tableau sert donc à l'adaptation du capital investi à l'évolution du coût de la vie. Cette adaptation (appelée «réévaluation») restera en vigueur avec la proposition de loi, mais sera précédée par l'ajustement, dont question ci-avant.

Année	Coeffi-cient	Année	Coeffi-cient	Année	Coeffi-cient	Année	Coeffi-cient
1918 et anténeures	169,98	1941	14,27	1965	5,67	1989	1,75
		1942	14,27	1966	5,53	1990	1,69
1919	77,27	1943	14,27	1967	5,40	1991	1,63
1920	41,36	1944	14,27	1968	5,24	1992	1,59
1921	42,32	1945	11,37	1969	5,12	1993	1,53
1922	45,42	1946	9,03	1970	4,89	1994	1,50
1923	38,39	1947	8,69	1971	4,67	1995	1,47
1924	34,19	1948	8,13	1972	4,44	1996	1,45
1925	32,67	1949	7,72	1973	4,19	1997	1,43
1926	27,57	1950	7,44	1974	3,82	1998	1,42
1927	21,85	1951	6,89	1975	3,45	1999	1,40
1928	20,95	1952	6,78	1976	3,15	2000	1,36
1929	19,51	1953	6,79	1977	2,95	2001	1,32
1930	19,16	1954	6,73	1978	2,86	2002	1,30
1931	21,37	1955	6,73	1979	2,73	2003	1,27
1932	24,61	1956	6,69	1980	2,57	2004	1,25
1933	24,75	1957	6,40	1981	2,38	2005	1,22
1934	25,71	1958	6,36	1982	2,18	2006	1,18
1935	26,19	1959	6,33	1983	2,00	2007	1,16
1936	26,06	1960	6,32	1984	1,90	2008	1,12
1937	24,68	1961	6,27	1985	1,84	2009	1,12
1938	23,99	1962	6,22	1986	1,83	2010	1,09
1939	24,06	1963	6,04	1987	1,84	2011	1,06
1940	22,13	1964	5,86	1988	1,81	2012	1,03
						2013	1,01
						2014	1,01
						2015	1,00
						2016 et posténeures	1,00

Donnons quelques exemples du mécanisme d'adaptation du capital investi selon la loi actuellement en vigueur et selon la proposition de loi.

Exemple 1 – Maison Esch-Azette:

Une maison construite en 1995 pour 300.000.- € donne droit (pour un contrat conclu en 2017) à un loyer maximal 1.838.- € par mois.

[Capital investi = 300.000.- ; réévalué x 1,47 = 441.000.- ; 5 % = 22.050.-/an = 1.838.-/mois]

La même maison vendue en 2016 pour un prix de 1.060.000.- € (ce qui correspond à l'évolution du prix immobilier résidentiel pour le canton d'Esch-sur-Alzette) donne droit en 2017, sans qu'il y ait investissement, à un loyer maximal de 4.417.- €

[Capital investi =1.060.000.- ; réévalué x1 = 1.060.000.- ; 5 % = 53.000.-/an = 4.417.-/mois]

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cette maison Esch-sur-Alzette vendue en 2016 au prix de 1.060.000.- €, serait, après ajustement, en 2017 toujours de 1.839.-€

[Capital investi =1.060.000.- ; ajusté (base 1995) 1.060.000 : 3,531 = 300.138.- ; réévalué x 1,47 = 441.291.- ; 5 % = 22.065.-/an = 1.839.-/mois]

Exemple 1 – Maison Luxembourg-Ville:

La même maison construite en 1995 à Luxembourg-Ville (*) pour 300.000.- € donne également droit (pour un contrat conclu en 2017) à un loyer maximal 1.838.- € par mois.

[Capital investi = 300.000.- ; réévalué x 1,47 = 441.000.- ; 5 % = 22.050.-/an = 1.838.-/mois]

La même maison vendue en 2016 pour un prix de 1.334.000.- € (ce qui correspond à l'évolution du prix immobilier résidentiel pour la Ville de Luxembourg) donne droit en 2017, sans qu'il y ait investissement, à un loyer maximal de 5.558.- €

[Capital investi =1.334.000.- ; réévalué x 1 = 1.334.000.- ; 5 % = 66.700.-/an = 5.558.-/mois]

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cette maison en Ville (*) vendue en 2016 au prix de 1.334.000.- €, serait, après ajustement, en 2017 toujours de 1.843.-€

[Capital investi =1.334.000.- ; ajusté (base 1995) 1.334.000 : 4,434 = 300.857.- ; réévalué x 1,47 = 442.260.- ; 5 % = 22.113.-/an = 1.843.-/mois]

(*) Nous prenons Luxembourg-Ville uniquement à titre d'exemple ; par contre, il est proposé de considérer chaque quartier de la Ville à part. La même remarque s'applique également aux exemples 2 et 3.

Exemple 2 – appartement Esch-Azette:

Un appartement acheté à Esch-sur-Alzette en 2000 pour 500.000.- € donne droit en 2017 à un loyer maximal de 2.833.- €

[Capital Investi = 500.000.- ; réévalué x 1,36 = 680.000.- ; 5 % = 34.000.-/an = 2.833.-/mois]

Selon la proposition de loi, ce même appartement acheté en 2000 donne droit en 2017 à un loyer maximal de 2.170.-

[Capital Investi = 500.000.- ; ajusté (base 1995) 500.000 : 1,305 = 383.142.- réévalué x 1,36 = 521.073.- ; 5 % = 26.054.-/an = 2.171.-/mois]

Le même appartement, vendu en 2016 pour 1.255.000.- € (ce qui correspond à l'évolution du prix immobilier résidentiel à Esch-sur-Alzette), donne droit en 2017 à un loyer maximal de 5.229.- €.

[Capital Investi = 1.255.000.- ; réévalué x 1 = 1.255.000.- ; 5 % = 62.750.-/an = 5.229.-/mois]

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cet appartement vendu en 2016 au prix de 1.255.000.- € donne droit en 2017 à un loyer de 2.177.- €

[Capital Investi = 1.255.000.- ; ajusté (base 1995) 1.255.000 : 3,531 = 355.423.- réévalué x 1,47 = 522.472.- ; 5 % = 26.124.-/an = 2.177.-/mois]

Exemple 2 – appartement Luxembourg-Ville:

Un appartement acheté à Luxembourg-Ville en 2000 pour 500.000.- € donne droit en 2017 à un loyer maximal de 2.833.- €

[Capital Investi = 500.000.- ; réévalué x 1,36 = 680.000.- ; 5 % = 34.000.-/an = 2.833.-/mois]

Selon la proposition de loi, ce même appartement acheté en 2000 donne droit en 2017 à un loyer maximal de 2.214.-

[Capital Investi = 500.000.- ; ajusté (base 1995) 500.000 : 1,280 = 390.625.- réévalué x 1,36 = 531.250.- ; 5 % = 26.563.-/an = 2.214.-/mois]

Le même appartement, vendu en 2016 pour 1.610.000.- € (ce qui correspond à l'évolution du prix immobilier résidentiel à Luxembourg-Ville), donne droit en 2017 à un loyer maximal de 6.708.- €.

[Capital Investi = 1.610.000.- ; réévalué x 1 = 1.610.000.- ; 5 % = 80.500.-/an = 6.708.-/mois]

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cet appartement vendu en 2016 au prix de 1.610.000.- € donne droit en 2017 à un loyer de 2.224.- €

[Capital Investi = 1.610.000.- ; ajusté (base 1995) 1.610.000 : 4,434 = 363.103.- réévalué x 1,47 = 533.762.- ; 5 % = 26.688.-/an = 2.224.-/mois]

Exemple 3 – Maison Luxembourg-Ville :

Une maison achetée en 2010 pour 1.000.000.- € donne théoriquement droit en 2017 à un loyer maximal de 4.542.- € par mois.

[Capital Investi = 500.000.- ; réévalué x 1,09 = 1.090.000.- ; 5 % = 54.500.-/an = 4.542.-/mois]

Selon la proposition de loi, cette même maison située à Luxembourg-Ville donne droit en 2017 à un loyer maximal de 1.467.- €

[Capital Investi = 500.000.- ; ajusté (base 1995) 500.000 : 3,095 = 323.102.- réévalué x 1,47 = 474.960.- ; 5 % = 23.748.-/an = 1.979.-/mois]

Tableau synoptique des exemples:

Logement	Capital investi		Loyer 2017 selon loi actuelle	Loyer 2017 selon proposition loi
Ex. 1 - Maison Esch-sur-Alzette 1995	1995:	300.000.- €	1.838.- €	1.838.- €
	2016:	1.060.000.- €	4.417.- €	1.839.- €
Ex. 1 - Maison Lux-Ville 1995	1995:	300.000.- €	1.838.- €	1.838.- €
	2016:	1.334.000.- €	5.558.- €	1.843.- €
Ex. 2 - Appartement Esch-A. 2000	2000:	500.000.- €	2.833.- €	2.170.- €
	2016:	1.255.000.- €	5.229.- €	2.177.- €
Ex. 2 - Appartement Lux-Ville 2000	2000:	500.000.- €	2.833.- €	2.214.- €
	2016:	1.610.000.- €	6.708.- €	2.224.- €
Ex. 3 - Maison Lux-Ville 2010	2010:	1.000.000.- €	4.542.-€	1.979.- €

L'exemple 1 démontre clairement qu'une maison construite en 1995, donne droit à un loyer adapté. Au cas où cette maison est vendue en 2016, elle donne droit à un loyer qui, selon la région, est 2 à 3

fois plus élevé. La proposition de loi ramène ce loyer, en cas de vente de la maison, à un loyer normal.

L'exemple 2 démontre le même mécanisme pour un appartement acheté en 2000. Cet appartement donne droit à un loyer appréciable. La proposition de loi réduit légèrement ce loyer. Or, en cas de vente de cet appartement en 2016, le loyer maximal serait double, voir plus de doublé selon la région. La proposition de loi permet de réduire ce loyer à ce qui est adapté.

On pourrait présenter les exemples 1 et 2 également de la façon suivante: **Deux maisons, qui se trouvent côté à côté, construites en 1995 pour le même capital investi, donne droit à un loyer normal si la maison n'a pas été vendue, tandis que le loyer – selon la loi actuellement en vigueur – se double ou triple, au cas où cette maison à été vendue en 2016! La proposition de loi sous rubrique redresse parfaitement cette situation.**

L'exemple 3 est une maison construite en 2010, pour laquelle le loyer maximal selon la loi actuelle serait astronomique; la proposition de loi le réduit à une dimension normale.

2) Inscription obligatoire du capital investi et de la valeur de référence du loyer dans tout nouveau contrat de bail

Avant la conclusion du premier contrat bail après l'entrée en vigueur de la présente loi, de même que sur demande d'un locataire actuel, le propriétaire-bailleur doit établir ou faire établir, **soit par un expert assermenté en bâtiment, soit par un service public d'évaluation des valeurs de références du loyer à créer auprès du ministère du logement**, le capital investi conformément aux dispositions de l'article 3 (2) de la loi. **Le capital investi** ainsi établi par l'expert assermenté ou le service public du ministère du logement servira de base pour **le premier contrat à conclure après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi**. Cette procédure ne doit pas être répétée pour chaque nouveau contrat, sauf en cas d'investissement ayant une **incidence sur le capital investi**.

Au cas où le bailleur ne dispose pas des pièces justificatives pour l'établissement du capital investi, l'expert assermenté respectivement le nouveau service public d'évaluation des valeurs de références du loyer auprès du ministère du logement, procédera à l'établissement du capital investi. Ce capital investi sera **ajusté** selon le nouveau mécanisme proposée, sera **réévalué et décoté** selon le mécanisme déjà prévu au paragraphe (2) de l'article 3 de la législation en vigueur actuellement, de même que **la valeur de référence du loyer** qui en résulte.

Les opérations d'ajustement, de réévaluation et, le cas échéant, de décote, sont des opérations purement arithmétiques et peuvent être effectuées soit par le bailleur ou son représentant, soit par l'expert ou par le service public d'évaluation des valeurs de références du loyer du ministère.

Pour les travaux de détermination et d'évaluation de ce nouveau service public d'évaluation des valeurs de références du loyer du ministère une indemnité sera due, dont le montant évolue en fonction du volume de travail à investir dans chaque dossier.

En fait, il s'agira de faire établir pour chaque logement **une fois pour toute** et selon les règles de la loi (alinéa (2) de l'article 3 de la loi), le **capital investi** dans ce logement, qui servira, même pour les contrats de bail postérieurs, de base pour les opération d'ajustement, de réévaluation et de décote, pour déterminer ainsi avec certitude la valeur de référence du loyer. Ainsi, la détermination du

capital investi ne doit se faire qu'une seule fois (comme pour l'«Energiepass»), sauf s'il y a un nouveau investissement ayant une incidence sur le capital investi.

Contre la décision de l'expert ou bien celle du service public d'évaluation des valeurs de références du loyer auprès du ministère, un recours est possible, soit auprès de la commission communale des loyers existante, soit auprès de la nouvelle commission nationale des loyers (cf. point 5).

De même, la présente proposition de loi prévoit également **d'inscrire** – pour tout contrat conclu après la mise en vigueur de la présente loi – **obligatoirement les montants du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, de même que la valeur de référence du loyer au jour de la conclusion du bail, dans le contrat de bail même.**

En plus, pour les baux en cours, chaque locataire pourra demander au bailleur le montant du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et la valeur de référence qui en découle. Ces données sont à communiquer endéans un mois par le bailleur au locataire.

Il est proposé également qu'une copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la présente loi soit envoyée à la commission nationale des loyers, afin de permettre un suivi plus précis de l'évolution des loyers. A cette fin, les données recueillies par la commission nationale des loyers pourront être consultées, après avoir été rendues anonymes, par l'Observatoire de l'Habitat, le STATEC ou tout autre centre de recherche ou de statistiques, évidemment dans le respect de la législation concernant la protection des données personnelles.

3) Interdiction de dépasser le rendement maximal de 5 % de la valeur de référence pour tout nouveau bail

Le paragraphe (1) de l'article 3 dispose que *«la location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5 % du capital investi dans le logement.»* Dans cette disposition, la notion de «capital investi» sera remplacée par celle de «valeur de référence» et l'application de cette disposition deviendra obligatoire pour tout bail conclu après l'entrée en vigueur de la réforme.

Pour les baux en cours, chaque locataire pourra demander au bailleur le montant du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et la valeur de référence du loyer qui en découle (cf. point 2). Il est loisible au locataire d'un bail en cours de continuer à accepter le loyer convenu ou bien de convenir d'un autre loyer avec le bailleur. En cas de résiliation du bail existant par une des parties, le nouveau bail ne pourra dépasser le taux de 5 % de la valeur de référence du loyer. Cette façon de procéder procurera à chacune des parties les informations et moyens nécessaires pour convenir librement d'un loyer acceptable de part et d'autre.

Cette disposition devrait rester en vigueur tant que persistera la crise du logement. A cette fin une définition de la crise du logement, telle que prévue au point 3) du chapitre 1.1. «La situation actuelle du logement », est à inscrire dans la loi.

4) Redéfinition de la notion de «logement de luxe»

Selon la définition actuelle, inscrite dans l'article 6, un logement de luxe est un logement *«avec confort moderne, non- standard,*

- *dont le loyer mensuel est supérieur à 269 €, valeur au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 (2.137,31 € indice actuel de 7,9454);*
- *ou dont le capital investi dans la construction par m2 est supérieur à 618 €, valeur au nombre 100 de l'indice des prix de la construction en 1970 (soit 4.715 € indice actuel de 7,7982) pour un logement faisant partie d'une copropriété, ou bien supérieur à 450 € (soit 3.434 € indice actuel) pour des maisons unifamiliales.»*

Les montants fixes inscrits dans cet article sont remplacés par les montants relatifs ci-après:

- «269 €» est à remplacer par «200 % du loyer moyen de la région»;
- «618 €» est à remplacer par «200 % de la valeur de référence moyen d'un logement faisant partie d'une copropriété de la région»;
- «450 €» est à remplacer par «200 % de la valeur de référence moyen d'une maison unifamiliale de la région».

Le loyer moyen de la région, de même que la valeur de référence moyen d'un logement faisant partie respectivement d'une copropriété et d'une maison unifamiliale, sont déterminés par le STATEC, sur base de critères à fixer par règlement grand-ducal.

5) Création d'une commission nationale des loyers

Une commission nationale des loyers est créée. Tout comme la commission communale des loyers, la commission nationale des loyers peut être saisie pour déterminer le du capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et de la valeur de référence du loyer. Dans le cas où la détermination du capital investi par la commission communale des loyers reste contestée, la commission nationale des loyers procède à une nouvelle détermination, ceci dans un souci d'harmonisation des décisions et afin d'éviter que le Juge paix doive statuer de suite sur ces litiges.

La commission nationale sera composée d'un président, qui sera un juriste au ministère du logement et de 9 assesseurs, dont 4 membres représentant les locataires, 4 membres représentant les propriétaires et investisseurs et d'un représentant de l'Etat. La commission nationale sera dotée des moyens, y compris experts, nécessaires à accomplir ces missions dans des délais convenables.

Tout comme en ce qui concerne la commission communale des loyers, un recours devant le juge de paix est ouvert contre les décisions de la commission nationale.

La commission nationale des loyers centralisera les contrats de baux, contrôlera l'application correcte de la loi et mettra les données statistiques, anonymisées, à disposition de l'Observatoire de l'Habitat, du STATEC et autres centres de recherche et de statistique, afin d'améliorer le monitoring du marché de la location.

La commission nationale des loyers sera également en charge du contrôle de la salubrité et de la qualité du logement, en fonction de critères à préciser par règlement grand-ducal.

De même, la commission nationale des loyers aura une mission d'information des locataires et d'assistance juridique et d'expertise aux commissions communales des loyers, de même que pour les officies sociaux, qui, souvent manquent d'expertise en la matière.

Ainsi, les commissions communales des loyers pourraient figurer, en ce qui concerne l'information et des locataires, comme antennes de la commission nationale des loyers, qui pourra déployer son matériel d'information et son expertise aussi bien directement, qui via les commission communales des loyers.

6) Autres modifications proposées

La présente proposition de loi ne prévoit pas d'autres mesures ni concernant le logement en général ni concernant le logement locatif.

II. Le texte de la proposition de loi

Proposition 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

Art. 1er. L'article 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifié comme suit:

1°Au paragraphe 1er, les termes « du capital investi dans le logement » sont remplacés par les termes «de la valeur de référence du loyer»;

2° Au paragraphe 2, la phrase introductive prend la teneur suivante: «Le capital investi est celui engagé:»;

3° Le paragraphe 3 est modifié comme suit:

a) L'alinéa 1er est remplacé comme suit:

«Le capital investi est ajusté à l'année de référence 1995. A cette fin le capital investi est divisé par le coefficient de l'indice de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel applicable au jour de l'achèvement de la construction respectivement des travaux d'amélioration. Les modalités de détermination et de publication du coefficient de l'indice de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel sont déterminées pour chaque région par règlement grand-ducal. Pour le capital investi avant l'année de référence, il n'y a pas d'ajustement. Le capital résultant de l'ajustement, respectivement le capital investi avant l'année de référence, 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, pour déterminer ainsi, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, la valeur de référence du loyer.»;

b) L'alinéa 2, deuxième phrase, prend la teneur suivante:

«Ces frais sont également ajustés à l'année de référence 1995 et réévalués selon les modalités prévues par l'alinéa 1er.»;

4° Le paragraphe 4 est remplacé comme suit:

«(4) Avant de conclure un premier nouveau contrat de bail après l'entrée en vigueur de la présente loi ou bien dès que l'existence d'un contrat de bail oral aura été constatée, de même qu'après chaque investissement ayant une incidence sur le capital investi, le bailleur chargera soit un expert assermenté en bâtiment, soit le service d'évaluation des valeurs de référence des loyers à créer par le Gouvernement auprès du ministère du logement, qui procédera à l'évaluation du capital investi qui servira de base pour être ajusté à l'année de référence 1995, réévalué et décoté, et pour déterminer ainsi la valeur de référence du loyer. A cette fin le bailleur soumet à l'expert toute pièce justificative, dont il dispose ou qu'il peut se procurer. Pour les services prestés, le service d'évaluation des valeurs de référence des loyers auprès du ministère du logement une redevance, à fixer par règlement grand-ducal, est due.

Toutefois, 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, qu'il y a lieu d'ajuster à l'année de référence 1995 et de réévaluer conformément au paragraphe 1er.

Dans le cas où la prédite évaluation ou la présomption prévue à l'alinéa 2 est contestée par la partie qui aura prouvé qu'elle ne saurait manifestement correspondre à la valeur marchande comparable, sans pour autant que cette partie ne puisse établir le véritable capital investi, la commission communale des loyers, ou bien la commission nationale des loyers prévue à l'article 7bis, saisie conformément à l'article 8, détermine le capital investi compte tenu de la valeur du terrain, du volume de l'immeuble loué, de la surface louée, de la qualité de l'équipement, de l'état d'entretien ou de réparation du logement, et de la finition du logement. Dans le cas où la détermination du capital investi par la commission communale des loyers reste contestée, la commission nationale des loyers procède à une nouvelle détermination, conformément à ce qui précède.»;

5° A la suite du paragraphe 5, est inséré un nouveau paragraphe 6 de la teneur suivante:

«(6) Tout contrat de bail conclu après l'entrée en vigueur de la présente loi doit indiquer le montant du capital investi, celui ajusté à l'année de référence 1995, le montant réévalué et celui décoté, de même que la valeur de référence du loyer. Une copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la présente loi, est transmise endéans un mois suivant la conclusion par le bailleur ou son représentant à la commission nationale des loyers prévue à l'article 7bis, qui enregistre la localisation du logement, le type de logement, les nom, prénom et adresse du propriétaire, les nom et prénom du locataire, le capital investi, celui ajusté à l'année de référence 1995, le montant réévalué et décoté, la valeur de référence du loyer et le montant du loyer convenu dans une banque de données, soumise au dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, telle qu'elle a été modifiée. Les mêmes données sont à transmettre aux mêmes fins par le bailleur sous forme écrite à la commission nationale des loyers, dès que l'existence d'un contrat de bail oral aura été constatée.

La banque des données enregistrées par la commission nationale des loyers peut être consultée pour des besoins statistiques et de recherche. Les modalités de consultation sont fixées par règlement grand-ducal.

L'omission du bailleur d'inscrire les données requises selon l'alinéa précédent dans le contrat de bail, de même que l'omission ou le refus de les transmettre à la commission nationale des loyers dans le délai prescrit ainsi que le fait de fournir intentionnellement des renseignements inexacts ou incomplets est passible d'une amende de 251 euros à 45.000 euros. En cas de récidive dans le délai de cinq ans après une condamnation du chef d'une de ces infractions, les amendes pourront être portées au double. Le paiement de l'amende ne dispense pas de la fourniture de l'information demandée.

Chaque locataire d'un bail en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente loi peut demander par lettre recommandé au bailleur des renseignements sur le capital investi, ajusté le cas échéant à l'année 1995, réévalué et décoté et la valeur de référence du loyer. Le bailleur transmettra les informations demandées endéans un délai d'un mois suivant la date d'expédition de la demande. A défaut de réponse dans le délai imparti, et nonobstant du recours prévu au paragraphe 5, le locataire

pourra s'adresser à la commission communale des loyers, ou bien à la commission nationale des loyers prévue à l'article 7*bis*, qui, saisie conformément à l'article 8, détermine le capital investi compte tenu de la valeur du terrain, du volume de l'immeuble loué, de la surface louée, de la qualité de l'équipement, de l'état d'entretien ou de réparation du logement, et de la finition du logement.».

Art. 2. Un nouvel article 3bis ayant la teneur suivante, est inséré dans la loi:

«Art. 3*bis*. Pour tout contrat de bail conclu après l'entrée en vigueur de la présente loi, et aussi longtemps que persiste une crise du logement, le prix du bail ne peut être supérieur au revenu annuel inscrit au à l'article 3, paragraphe 1er. Les montants perçus de trop en vertu de cette disposition depuis la prise d'effet du contrat, sont à rembourser au locataire, augmentés des intérêts légaux.

Est considéré comme crise du logement la situation, dans laquelle cinq pourcent des ménages, qui sont locataires du marché privé, sont obligés, soit de dépenser plus d'un tiers des revenus pour se loger, soit d'habiter dans un logement surpeuplé ou ne répondant pas aux critères de qualité d'un logement standard. Les modalités de détermination d'une crise de logement, les critères du surpeuplement et les critères de qualité d'un logement standard sont fixés par règlement grand-ducal.»

Art. 3. L'article 6 de la même loi est modifié comme suit:

1° A la lettre a), les termes « 269 euros, valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 » sont remplacés par les termes «200 % du loyer moyen mensuel de la région»;

2° La lettre b) est remplacée comme suit:

«dont le capital investi, fixé conformément à l'article 3, paragraphes (2), (3) et (5):

- par m² de surface utile, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation sur la publicité foncière en matière de copropriété, d'un logement faisant partie d'une copropriété est supérieur à 200 % de la valeur de référence moyen d'un logement faisant partie d'une copropriété de la région; ou

- par m² de surface utile d'habitation, calculée conformément aux dispositions prévues par la législation concernant l'aide au logement, des maisons unifamiliales est supérieur à 200 % de la valeur de référence moyen d'une maison unifamiliale;

à condition que le contrat de bail stipule clairement qu'il s'agit d'un des logements visés au présent article et qu'il n'est pas soumis aux articles 3 à 6.»;

3° Est inséré un nouvel alinéa de la teneur suivante:

«Le loyer moyen mensuel, la valeur de référence moyen d'un logement faisant partie d'une copropriété et la valeur de référence moyenne d'une maison unifamiliale, déterminée pour chaque région sur base de l'article 3, paragraphe (2), sont fixés selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.».

Art. 4. Aux articles 7 et suivants les termes «commission de loyers» sont remplacés par «commission communale de loyers», ceux de «commissions de loyers» par «commissions communales de loyers» et ceux de «commission» par «commission communale».

Art. 5. Un nouvel article 7*bis*, ayant la teneur suivante, est inséré suite de l'article 7:

«Art. 7*bis*. (1) Une commission nationale des loyers est instituée.

(2) Les missions de la commission des loyers nationale, dénommée ci-après « commission nationale », sont définies par les dispositions de la présente loi.

En dehors des missions définies dans les articles 3 et 6 ci-devant, la commission nationale est en charge du contrôle de la salubrité et de la qualité du logement, dont les critères sont à fixer par règlement grand-ducal.

Au cas où la commission nationale constate qu'un contrat de bail qui lui a été transmis en copie en vertu du paragraphe (6) de l'article 3 ne répond pas aux prescriptions de la présente loi, elle s'adresse par lettre recommandée au bailleur afin de faire redresser les modalités contractuelles concernées. En cas de non-adaptation du contrat dans un délai d'un mois après expédition de la lettre, le bailleur et le locataire seront convoqués par la commission nationale conformément aux dispositions du 3e alinéa de l'article 8.

La commission nationale a une mission d'information des locataires et des bailleurs et une mission d'assistance juridique et de mise à disposition d'expertise en matière de logement aux commissions communales des loyers et aux officies sociaux, prévus par la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, telle qu'elle a été modifiée.

Les commissions communales des loyers assisteront la commission nationale dans sa mission d'information des locataires et des bailleurs.

(3) La commission nationale se compose d'un président et de neuf assesseurs, dont quatre membres représentant les locataires, quatre membres représentant les propriétaires et les investisseurs et un membre représentant l'État. La commission nationale est assistée par un secrétaire, qui est fonctionnaire de l'État. Il y a autant de membres suppléants que de membres effectifs. Le président est un juriste à désigner pour une durée de cinq ans par le ministre ayant le logement dans ces attributions parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure qu'il a sous son ordre. Les membres effectifs et suppléants sont également nommés pour une durée de cinq ans par le ministre ayant le logement dans ses attributions. Tous les mandats sont renouvelables. Les modalités de nomination et les montants des indemnités revenant aux membres de la commission nationale sont fixés par règlement grand-ducal.

(4) L'Etat met à la disposition de la commission nationale des bureaux, un secrétariat et les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions dans des délais convenables. La commission peut avoir recours à des experts, selon les besoins.»

Art. 6. L'article 8 est modifié comme suit:

1° A l'alinéa 1er, le terme «commission» est remplacé par le terme «commission communale» et après les termes à la commission compétente » est ajoutée la phrase suivante: «Alternativement le réclament pourra s'adresser directement à la commission nationale des loyers.»

2°L'alinéa 3 est remplacé comme suit:

«Les parties seront convoquées par la commission communale respectivement la commission nationale par lettre recommandée avec accusé de réception qui contiendra outre les jour, heure et lieu pour se présenter devant la commission une copie de la requête introductive de la partie requérante. La convocation sera faite au moins à huitaine. Si une partie n'est pas touchée personnellement, la commission respective reconvoquera les parties à quinzaine, le tout sous peine de nullité. La deuxième convocation est valablement faite à domicile.»

Art. 7. L'article 10 est modifié comme suit:

1°L'alinéa 1er est remplacé comme suit:

«Contre la détermination du capital investi, ajusté le cas échéant à l'année de référence 1995, réévalué et décoté, et la valeur de référence du loyer par la commission communale ou la commission nationale, il est ouvert une action devant le juge de paix du lieu de la situation du logement. Cette action devra être formée, à peine de déchéance, dans le mois de la notification du procès-verbal de la commission communale ou nationale. Elle sera introduite, instruite et jugée conformément à la procédure prévue aux articles 19 à 25. La copie du procès-verbal de la commission communale ou nationale sera jointe à la requête.»

2° A l'alinéa 2, les termes «communale ou nationale» sont insérés à la suite du terme «commission».

Art. 8. L'article 11, alinéa 1er est modifié comme suit:

«La détermination du loyer par la commission communale des loyers, la commission nationale des loyers ou par le juge ne peut produire ses effets qu'à partir du premier terme venant à échoir après la date à laquelle soit la commission nationale des loyers, soit le collège des bourgmestre et échevins compétent ou la commission nationale a été saisi de la requête conformément à l'article 8.»

Art. 9. Au plus tard trois années après l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement présentera à la Chambre des Députés un bilan de la situation des locataires et l'évolution des loyers, de même que, le cas échéant, des mesures pour adapter la protection des locataires.

III. Commentaires des articles

Ad art. 1er:

1°)

Le paragraphe (1) de l'article 3 de la loi actuelle, prévoit que le capital investi, le cas échéant réévalué et décoté, sert de référence pour la détermination d'un revenu annuel maximal, que le loyer peut rapporter au bailleur. Vu le dérapage des prix d'investissement, qui dépassent de loin l'évolution du coût de la vie, et, par conséquent, la capacité pécuniaire de beaucoup de locataires, cette référence est remplacée par une nouvelle notion, qui est la valeur de référence du loyer. Cette valeur de référence du loyer se distingue du capital investi par la neutralisation d'une partie de la surchauffe, concrètement de la partie de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel dans une région déterminée qui dépasse, depuis l'année de référence 1995, le coût de l'évolution de la vie. Le taux de 5% reste inchangé.

2°)

Le paragraphe (2) de l'article 3, la loi actuellement en vigueur détermine la façon d'établir le capital investi «à défaut d'accord entre parties». En supprimant ces termes, le capital investi de chaque logement à usage d'habitation est à établir selon les dispositions de ce paragraphe.

3°)

a) Selon le 1er alinéa du paragraphe (3) de l'article 3 de la loi actuellement en vigueur, le capital investi déterminé en vertu de ce qui précède, est réévalué au jour de l'achèvement de la construction respectivement des travaux d'amélioration par l'indice du coût de la vie (en fonction du tableau et de l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, actualisé toutes les deux années dans la loi sur le budget). Or, avant cette procédure, qui sera maintenue, le capital investi est ajusté à l'année de référence 1995; l'année de référence constitue la fin de la période, où l'évolution des prix de l'immobilier ne diverge pas de façon aussi prononcée de l'évolution du coût de la vie que pour les années suivantes. A cette fin le capital investi sera ajusté en le divisant par le coefficient de l'indice de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel applicable au jour de l'achèvement de la construction respectivement des travaux d'amélioration.

Les modalités de détermination et de publication du coefficient de l'indice de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel sont déterminées pour chaque région par règlement grand-ducal. Ce règlement grand-ducal pourra prévoir une répartition des régions semblable à celle prise en considération déjà à l'heure actuelle par le STATEC et l'Observatoire due l'Habitat pour la détermination de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel.

Ainsi, l'indice de l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel pourrait-être déterminé séparément pour chacune des régions suivantes:

- Le Canton de Luxembourg (à l'exception de la Ville de Luxembourg);
- Le canton de Capellen;
- Le canton de Mersch;

- Les cantons de l'Est;
- Le Canton d'Esch-sur-Alzette;
- Les cantons du Nord.

Chaque quartier de la Ville de Luxembourg pourra constituer une région à part.

Pour chaque région, le STATEC établira pour chaque année depuis l'année de référence 1995, un coefficient d'évolution du prix de l'immobilier résidentiel.

Ce coefficient établi pour chaque région et pour chaque année servira à l'ajustement du capital investi, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi. Ce tableau pourrait-être publié une fois par année, avant la fin de l'année, par arrêté par le ministre ayant le logement dans ses attributions, et est applicable à partir du 1er janvier de l'année suivante.

Le règlement grand-ducal en question pourra également disposer qu'au cas où dans une région, tel que délimitée ci-dessus, le prix de vente moyen d'une commune diverge de plus de 20 % de la moyenne, cette commune sera considérée comme région à part à partir du 1 er janvier de l'année qui suit ce constat. Un arrêté ministériel, à publier par le ministre ayant le logement dans ses attributions, pourra compléter la liste des régions en conséquence.

Pour le capital investi avant l'année de référence, il n'y a pas d'ajustement. Le capital investi ajusté de cette façon sera réévalué, tel que prévu par la législation actuelle, soit à partir de l'année de référence 1995, soit à partir de l'année de l'achèvement de la construction respectivement des travaux d'amélioration, au cas où ceux-ci se situent avant l'année de référence 1995.

b) Le 2e alinéa du paragraphe (3) de l'article 3 prévoit, pour les logements dont la construction remonte à quinze ans ou plus, que le capital investi, à l'exception du prix du terrain sur lequel l'habitation est construite, sera décoté, c'est-à-dire diminué de 2% par période de deux années, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement. Cette disposition reste inchangée.

Ces frais sont également réévalués selon les modalités prévues à l'alinéa précédent. L'ajout prévu dispose que ces frais sont, avant d'être réévalués, également ajustés à l'année de référence 1995 (pour autant qu'ils se situent après cette année de référence).

4°)

Avant la conclusion du premier contrat de bail après l'entrée en vigueur de la présente loi, de même que sur demande d'un locataire actuel, le propriétaire-bailleur doit établir ou faire établir, soit par un expert assermenté en bâtiment, soit par un service public d'évaluation des valeurs de références du loyer à créer auprès du ministère du logement, le capital investi conformément aux dispositions de l'article 3 (2) de la loi. Le capital investi ainsi établi par l'expert assermenté ou le service public du ministère du logement servira de base pour le premier contrat à conclure après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Cette procédure ne doit pas être répétée pour chaque nouveau contrat, sauf en cas d'investissement ayant une incidence sur le capital investi.

Au cas où le bailleur ne dispose pas des pièces justificatives pour l'établissement du capital investi, l'expert assermenté respectivement le nouveau service public d'évaluation des valeurs de références du loyer auprès du ministère du logement, procédera à la détermination du capital investi. Ce capital

investi sera **ajusté** selon le nouveau mécanisme proposée, sera **réévalué et décoté** selon le mécanisme déjà prévu au paragraphe (2) de l'article 3 de la législation actuellement en vigueur, de même que **la valeur de référence du loyer** qui en résulte.

Les opérations d'ajustement, de réévaluation et, le cas échéant, de décote, sont des opérations purement arithmétiques et peuvent être effectuées soit par le bailleur ou son représentant, soit par l'expert ou par le service public d'évaluation des valeurs de références du loyer du ministère.

Pour les travaux de détermination et d'évaluation de ce nouveau service public d'évaluation des valeurs de référence du loyer du ministère, une indemnité sera due, dont le montant évolue en fonction du volume de travail à investir dans chaque dossier; ces montants sont fixés par règlement grand-ducal.

En fait, il s'agira de faire établir pour chaque logement **une fois pour toute** et selon les règles de la loi (alinéa (2) de l'article 3 de la loi), le **capital investi** dans ce logement, qui servira, même pour les contrats de bail postérieurs, de base pour les opérations d'ajustement, de réévaluation et de décote, pour déterminer ainsi avec certitude la valeur de référence du loyer. Ainsi, la détermination du capital investi ne doit se faire qu'une seule fois (comme pour le passeport énergétique), sauf s'il y a un nouveau investissement ayant une incidence sur le capital investi.

Dans la logique de ce qui précède, 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 également à ajuster à l'année de référence 1995.

A l'avenir aussi bien la commission communale des loyers, que la nouvelle commission nationale des loyers, seront compétentes pour déterminer le capital investi e en cas de contestation de ce dernier. Si la commission communale a l'avantage d'être plus proche des citoyens et des communes, la commission nationale a l'avantage de disposer d'une plus grande expertise, dont l'application homogène au niveau national saura favoriser une application équitable. Dans le cas où le capital investi déterminé par la commission communale des loyers reste contestée, la commission nationale des loyers procède à une nouvelle détermination, sans figurer pour autant comme instance de recours. Un recours contre la décision de la commission nationale, tout comme contre celle de la commission communale, est ouvert auprès du juge de paix, conformément à l'article 10 de la loi, qui sera complété dans ce sens.

5°)

Dans un souci de transparence, tout contrat de bail conclu après l'entrée en vigueur de la présente loi doit indiquer le montant du capital investi, celui ajusté à l'année de référence 1995, le montant réévalué et celui décoté, de même que la valeur de référence du loyer. Cette disposition permettra au bailleur de fixer le loyer conformément à la loi et permettra au locataire de disposer de tous les éléments permettant de déterminer le loyer maximal.

Une copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la présente loi, est transmise endéans un mois suivant la conclusion par le bailleur ou son représentant – par exemple un agent immobilier – à la commission nationale des loyers.

La commission nationale enregistre la localisation du logement, le type de logement, les nom, prénom et adresse du propriétaire, les nom et prénom du locataire, le capital investi, celui ajusté à

l'année de référence 1995, le montant réévalué et décoté, la valeur de référence du loyer et le montant du loyer convenu dans une banque de données, dont la gestion est soumise aux dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

De même, la commission nationale vérifie les copies de contrats de baux qui leur ont été transmises en vertu de ces dispositions. Au cas où la commission nationale constate qu'un contrat ne répond pas aux prescriptions de la présente loi, elle prend l'initiative pour faire redresser les modalités contractuelles en question (cf. art. 4 (2) ci-dessous).

En ce qui concerne les contrats oraux, qui sont toujours possibles, et qui pour la plupart sont très anciens ou se font encore dans des situations de détresse, il n'est pas dans l'intention des auteurs de la loi de les abolir, bien qu'ils doivent rester l'exception. Voilà pourquoi il est proposé que les mêmes données soient transmises aux mêmes fins par le bailleur sous forme écrite à la commission nationale des loyers, dès que l'existence d'un contrat de bail oral aura été constatée.

La banque des données enregistrées par la commission nationale des loyers peut être consultée pour des besoins statistiques et de recherche, comme par exemple le STATEC, l'Observatoire de l'Habitat, des centres de recherche. A cette fin les données sont évidemment rendues anonymes. Les modalités de consultation sont fixées par règlement grand-ducal.

L'omission du bailleur d'inscrire les données requises dans le contrat de bail, de même que l'omission ou le refus de les transmettre à la commission nationale des loyers dans le délai prescrit, ainsi que le fait de fournir intentionnellement des renseignements inexacts ou incomplets est passible d'une amende de 251 euros à 45.000 euros. En cas de récidive dans le délai de cinq ans après une condamnation du chef d'une de ces infractions, les amendes pourront être portées au double. Evidemment, le paiement de l'amende ne dispense pas de la fourniture de l'information demandée.

Afin de permettre aux locataires des baux en cours au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, de vérifier également les éléments déterminant le loyer maximal, chaque locataire actuel peut demander au bailleur des renseignements sur le capital investi, ajusté le cas échéant à l'année 1995, réévalué et décoté et la valeur de référence du loyer. Cette demande est à adresser par lettre recommandée au bailleur.

Le bailleur transmettra les informations demandées endéans un délai d'un mois suivant la date d'expédition de la demande. Le bailleur chargera endéans un délai d'un mois suivant la date d'expédition de la demande, soit un expert assermenté en bâtiment, soit le service d'évaluation des valeurs de référence des loyers, prévus au paragraphe 4 de l'article 3, de l'évaluation du capital investi qui servira de base pour être ajusté à l'année de référence 1995, réévalué et décoté, et pour déterminer ainsi la valeur de référence du loyer. Endéans un délai d'un mois suivant réception des informations par l'expert ou le service d'évaluation des valeurs de référence des loyers, le bailleur transmettra les informations au locataire.

A défaut de réponse dans le délai imparti, le locataire pourra s'adresser à la commission communale des loyers, ou bien à la commission nationale des loyers, qui détermine le capital investi conformément aux procédures applicables à cette fin (cf. paragraphe (2) de l'article 3 de la loi).

Ad art. 2:

Insertion d'un nouvel article 3bis:

Il s'agit là d'une modification essentielle de la loi sur les baux à loyer pour renforcer la protection du locataire dans une situation de crise du logement. Aussi longtemps que persistera une crise du logement, dont la définition est prévue par ce même article, le loyer ne pourra pas être supérieur au revenu annuel inscrit au paragraphe (1) de l'article 3, c'est-à-dire 5% de la valeur de référence du loyer a définie.

Cette protection spéciale et exceptionnelle des locataires s'applique uniquement aux nouveaux contrats conclus après l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi et sera applicable aussi longtemps que durera la crise du logement.

La sanction pour le non-respect de cette disposition consiste dans le remboursement au locataire des montants perçus de trop en vertu du paragraphe (1) de l'article 3 de la loi, avec effet rétroactif depuis la prise d'effet du contrat, augmentés des intérêts légaux.

Le même article donne une définition de ce qu'est une crise du logement. Celle-ci est déterminée par une situation, dans laquelle cinq pourcent des ménages, qui sont locataires du marché privé, sont obligés, soit de dépenser plus d'un tiers des revenus pour se loger, soit d'habiter dans un logement surpeuplé ou ne répondant pas aux critères de qualité d'un logement standard. Les modalités de détermination d'une crise du logement, de même que les critères du surpeuplement et les critères de qualité d'un logement standard sont fixées par règlement grand-ducal.

Ad art. 3:

Un logement de luxe – selon les termes de la loi – est un logement *«avec confort moderne, non-standard»* et il n'est pas soumis aux articles 3 à 5 de la loi (concernant essentiellement la fixation du loyer, les cautions et les frais locatifs). Les montants inscrits dans l'article 6 de la loi pour définir un tel logement sont de loin dépassés par la réalité. Voilà pourquoi il est proposé de remplacer ces montants absolus par des montants relatifs, à savoir par 200% de la moyenne du loyer mensuel de la région, respectivement 200 % de la valeur de référence moyenne d'un logement faisant partie d'une copropriété de la région ou encore 200 % de la valeur de référence moyen d'une maison unifamiliale.

Les montants concernant un loyer moyen mensuel, la valeur de référence moyenne d'un logement faisant partie d'une copropriété et la valeur de référence moyenne d'une maison unifamiliale, sont à déterminer pour chaque région selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal.

Rappelons encore qu'il ne suffit pas que la valeur d'un logement dépasse les limites indiquées pour être considéré comme logement de luxe, mais que l'article 6 de la loi prévoit une condition supplémentaire, à savoir que le contrat de bail stipule clairement qu'il s'agit d'un tel logement.

Ad art. 4:

Vu la création d'une nouvelle commission nationale des loyers, à côté des commissions communales des loyers, il y a lieu de préciser qu'aux articles 7 et suivants il faut comprendre par commission de loyers la commission communale de loyers.

Ad art 5:

Insertion d'un nouvel article 7bis, avec 4 paragraphes:

Le paragraphe (1) de cet article procède à la création d'une commission nationale des loyers.

Le paragraphe (2) détermine les missions de la commission nationale.

Une première mission consiste dans la détermination, dans des situations de contestation ou de litige, du capital investi, le cas échéant ajusté, réévalué et décoté, et la valeur de référence du loyer, tels que définies dans les articles 3 et 6 de la loi.

Une deuxième mission est celle de contrôler la salubrité et la qualité du logement. Les critères de salubrité et de qualité sont à fixer par règlement grand-ducal.

En troisième lieu, au cas où la commission nationale constate qu'un contrat de bail qui lui à été transmis en copie en vertu du paragraphe (6) de l'article 3 ne répond pas aux prescriptions de la présente loi, elle prend l'initiative, en s'adressant par lettre recommandée au bailleur, pour faire redresser les modalités contractuelles concernées. En cas de non-adaptation du contrat dans un délai d'un mois après expédition de la lettre, le bailleur et le locataire seront convoqués par la commission nationale conformément aux dispositions du 3^{e} alinéa de l'article 8 de la loi.

La commission nationale a également une mission d'information des locataires et des bailleurs et une mission d'assistance juridique et de mise à disposition d'expertise en matière de logement aux commissions communales des loyers et aux offices sociaux. Les commissions communales des loyers assisteront la commission nationale dans sa mission d'information des locataires et des bailleurs. Sous cet aspect, les commissions communales sont également des antennes de la commission nationale. Dans toute situation elles pourront se faire conseiller ou assister par celle-ci, notamment au sujet de questions juridiques. Cet appui et cette expertise sont également mis à disposition des offices sociaux, qui manquent souvent d'expertise en la matière.

Le paragraphe (3) détermine la composition de la commission nationale, qui comprend un président et neuf assesseurs, dont quatre membres représentant les locataires, quatre membres représentant les propriétaires et les investisseurs et un membre représentant l'État.

La commission nationale est assistée par un secrétaire, qui est fonctionnaire de l'État. Il y a autant de membres suppléants que de membres effectifs.

Le président est un juriste à désigner pour une durée de cinq ans par le ministre ayant le logement dans ses attributions parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure qu'il a sous son ordre.

Les membres effectifs et suppléants sont également nommés pour une durée de cinq ans par le ministre ayant le logement dans ses attributions. Tous les mandats sont renouvelables. Les modalités de nomination et les montants des indemnités revenant aux membres de la commission nationale sont fixés par règlement grand-ducal. Il s'agit notamment de veiller qu'une ou des associations de locataires authentiques puissent représenter les locataires dans la commission.

Le paragraphe (4) dispose que l'Etat met à la disposition de la commission nationale des bureaux, un secrétariat et les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions dans des délais convenables.

La commission nationale, tout comme les commissions locales, peut avoir recours à des experts, selon les besoins.

Ad art. 6:

1°)

L'article 8 de la loi actuellement en vigueur prévoit que «la partie qui se croira fondée en vertu des dispositions de la présente loi à demander une augmentation ou une réduction du loyer devra d'abord notifier son intention à l'autre partie par lettre recommandée, sous peine d'irrecevabilité de la requête devant la commission. Si un accord n'a pu être obtenu endéans un mois, le réclamant pourra adresser une requête au collège des bourgmestre et échevins de la commune du lieu de situation du logement. Le collège des bourgmestre et échevins transmettra sans délai la requête à la commission compétente.» Vu la création d'une commission nationale des loyers, à côté des commissions communales des loyers, il y a lieu de préciser que la commission visée par cet alinéa est la commission communale.

Comme il est proposé que la partie qui se croit fondée de la faire, pourra s'adresser également à la commission nationale, il y a lieu de prévoir explicitement cette option en ajoutant la phrase suivante à la fin de cet alinéa: «Alternativement le réclament pourra s'adresser directement à la commission nationale des loyers.» Le terme «alternativement» veut dire que la partie concernée est libre de s'adresser soit à la commission communale, soit à la commission nationale, mais pas aux deux commissions en même temps. Au cas où elle préfère s'adresser à la commission communale, elle pourra s'adresser plus tard à la commission nationale (voire modification du 3^{e} alinéa du paragraphe (4) de l'article 3 ci-dessus sub art. 1 g)). La partie la plus diligente peut également prendre recours auprès du juge de paix contre la décision de la commission communale, sans passer parla commission nationale. Le même recours auprès du juge de paix peut être ouvert contre toute décision de la commission nationale.

2°)

Il s'agit de prévoir la même procédure de convocation pour chacune des commissions concernées, aussi bien la commission communale que la commission nationale.

Ad art. 7:

1°)

Cette modification de l'article 10 prend en charge deux modifications, à savoir premièrement, la compétence de la commission respective pour la détermination de l'ensemble des éléments constitués par le capital investi, ajusté le cas échéant à l'année de référence 1995, réévalué et décoté, et la valeur de référence du loyer, et deuxièmement le fait que cette compétence concernera à l'avenir aussi bien la commission communale que la commission nationale.

2°)

Il s'agit uniquement d'adapter le texte à l'existence des deux commissions, la commission communale et la commission nationale.

Ad art. 8:

Même remarque que la précédente: il s'agit uniquement d'adapter le texte à l'existence des deux commissions différentes.

Ad art. 9:

Cette disposition nous semble nécessaire et utile, afin de ne pas attendre encore une fois trop longtemps avant de prendre les mesures nécessaires pour adapter la protection des locataires aux besoins en la matière.

Marc Baum
Député

David Wagner
Député