



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

15 octobre 2019

AVIS III/17/2019

relative à la 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

..... AVIS

Par lettre en date du 24 avril 2019, réf. : 06-lettre/PresChSal_envoiOOL_17-04-2019.DOC/2019/jk, Madame Sam Tanson, ministre du Logement, a fait parvenir à la Chambre des salariés la proposition de loi sous rubrique.

1. Objet de la proposition de loi

Etant donné que le Luxembourg est, depuis quelques années, confronté à une double crise du logement, les députés Marc Baum et David Wagner proposent une refonte de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. La proposition vise essentiellement à introduire dans la loi un encadrement efficace des loyers en évitant que la hausse continue et effarante des prix immobiliers ne se traduise en hausse identique des loyers, la limite actuelle des 5% n'étant plus efficace.

Les points essentiels sont exposés ci-dessous.

2. Crise de l'habitat et du droit au logement

Les auteurs de la proposition de loi parlent d'une double crise du logement, à savoir une crise de l'habitat et une crise du droit au logement.

Même si la Chambre des salariés ne voit pas où est la véritable distinction entre ces deux aspects, elle partage toutefois les vues des deux députés que nous sommes en effet confrontés à une crise dont les symptômes sont les suivants :

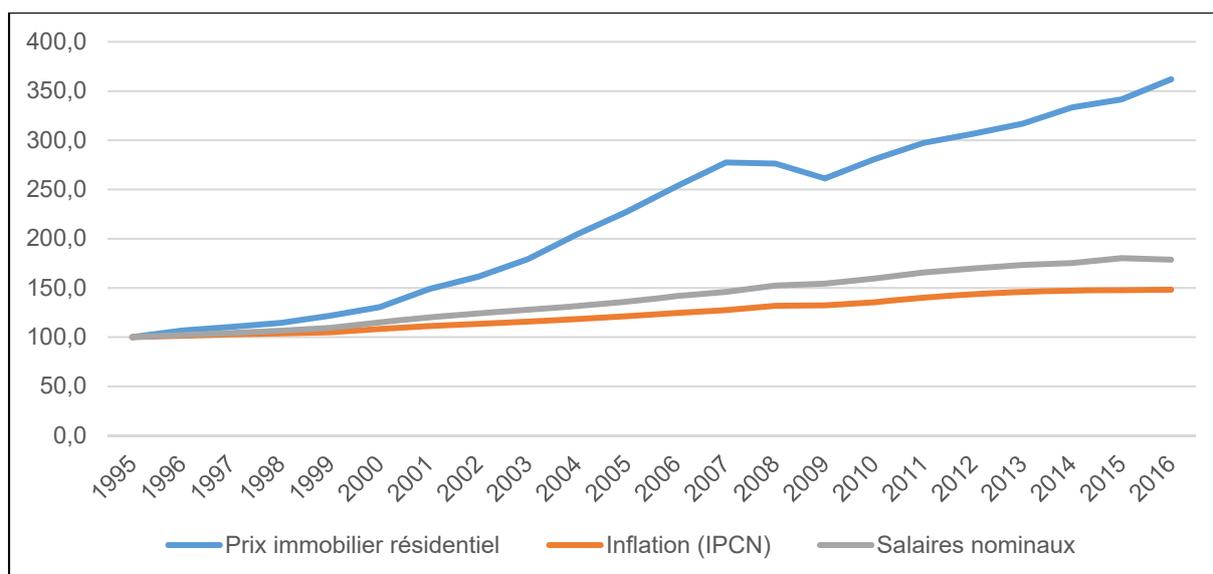
2.1. Un manque flagrant de logements à prix abordable

Dans son avis du 28 octobre 2013 relatif à l'accès à un logement abordable, le Conseil économique et social (CES) 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. Entre-temps ce chiffre a été réévalué par l'Observatoire de l'habitat à quelque 7.500 à 8.000 nouveaux logements nécessaires.

2.2. Une explosion des prix qui ne sont plus dans aucun rapport avec l'évolution des prix à la consommation et des salaires

Surtout depuis 2000, l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel commence à dépasser considérablement l'évolution du coût de la vie. Bien que, pendant les années précédentes, la progression des prix du logement dépassât déjà celle 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.

Les auteurs de la proposition de loi prennent uniquement en considération l'évolution du coût de la vie, mesurée par l'indice des prix à la consommation. Notre chambre est d'avis qu'il faudrait aussi prendre en considération l'évolution des salaires. Le graphique ci-dessus montre clairement que l'évolution des prix immobiliers est totalement disproportionnée par rapport à celle des salaires nominaux. Tandis que ces derniers ont augmenté de 3,8% en moyenne annuelle depuis 1995, les prix immobiliers ont connu une croissance annuelle moyenne de 12,5%.



Sources : proposition de loi, Statec, IGSS

Au vu de cette divergence de plus en plus flagrante entre prix de l'immobilier et salaires, il semble évident que la demande de logements n'est pas seulement alimentée par des travailleurs ayant leur emploi au Luxembourg et voulant y résider, mais aussi par des investisseurs pour lesquels l'immobilier est une valeur refuge, en présence de taux d'intérêt extrêmement bas.

Or, il ne serait certainement pas inutile pour la discussion sur la politique du logement de savoir dans quelle mesure des logements sont uniquement achetés en tant que pied-à-terre, leurs investisseurs n'optant pas pour un rendement sous forme de loyer régulier, mais spéculant sur la plus-value.

De même, le CES, dans son avis du 17 avril 2018 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, évoque un phénomène qui prend de plus en plus d'ampleur depuis quelques années dans beaucoup de villes européennes et également à Luxembourg: la location temporaire de logements (meublés touristiques) via des plates-formes électroniques de partage.

Le CES demande d'analyser plus en détail ce phénomène, pour avoir des données concrètes sur l'étendue d'une activité commerciale de location qui dépasse souvent la simple mise à disposition de courte durée d'un logement entre individus.

Les expériences à l'étranger montrent en effet que les véritables activités de partage de logements sont minoritaires, la plupart des logements loués relevant plutôt d'une activité commerciale, non limitée dans la durée.

Or, la location permanente de meublés touristiques risque d'avoir pour conséquence une contraction du nombre de logements à disposition des résidents permanents au Luxembourg, dont les loyers augmenteront en conséquence.

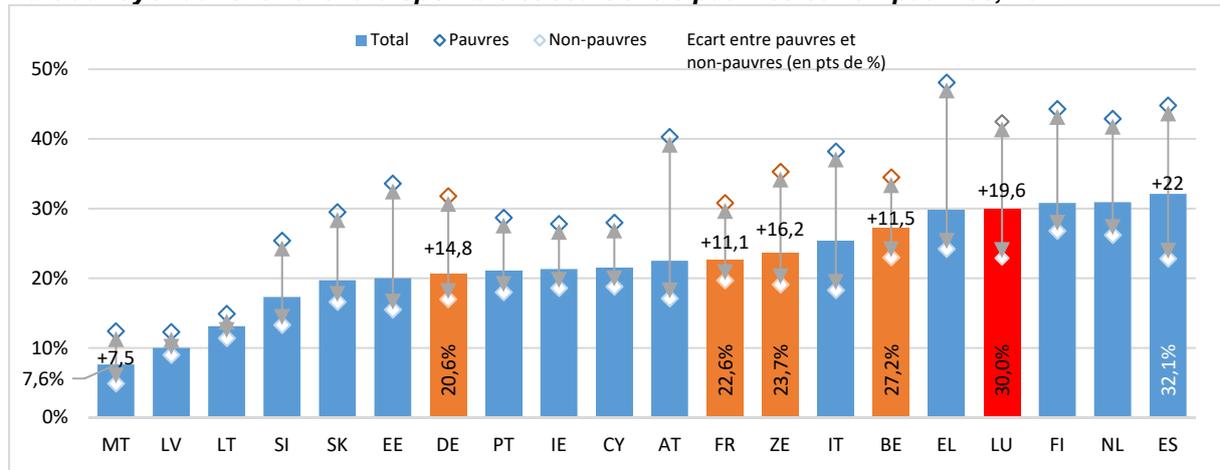
Notre chambre demande de s'inspirer des réglementations qui ont été mises en place dans d'autres villes à l'étranger pour endiguer la location temporaire des logements (immatriculation, limitation de la location dans la durée (p.ex. 60 jours par an)).

2.3. Une proportion élevée de ménages en surcharge de coût du logement

Au Luxembourg, plus d'un ménage sur trois (36,8%) fait face, en 2017, à de lourdes charges financières liées au logement¹. Le Luxembourg se classe ainsi à la 5^e position parmi les pays de la zone euro, dépassé uniquement par la Chypre, la Grèce, l'Espagne et l'Italie.

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

Part du loyer dans le revenu disponible et écart entre pauvres et non-pauvres, 2017



Source : CSL, Panorama Social 2019

3. La loi du 21 septembre 2006 : une protection du locataire inefficace

Bien que la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ait comme objectif principal de « 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 », force est de constater que le but de protection du locataire n'a pas été atteint.

Les auteurs de la proposition de loi citent 3 raisons à cet échec:

- le locataire doit invoquer lui-même la protection légale, sinon il perd son droit à la protection ;
- les prix d'investissement, pour la plupart les prix d'acquisition, ont tellement augmenté dans une grande partie du pays que même les loyers correspondant à la limite maximale de 5 % du capital investi dépassent les capacités financières de beaucoup de locataires ;
- 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 luxe², ce qui a pour conséquence que les dispositions protectrices concernant le loyer ne s'appliquent pas à ces logements.

¹ Selon la définition d'Eurostat, un ménage a une surcharge des coûts du logement lorsque ses coûts de logement totaux (déduction faite des allocations de logement) représentent plus de 40 % de son revenu total disponible (déduction faite des allocations de logement).

² D'après la loi de 2006, un logement de luxe est un logement avec confort moderne, non-standard, dont le loyer mensuel est supérieur à 2.137,31 EUR (269,00 EUR n.i. 100), ou dont le capital investi dépasse 4.819 EUR/m² (618,00 EUR n.i. 100) pour un appartement et 3.509 EUR/m² (450,00 EUR n.i. 100) pour une maison unifamiliale.

La Chambre des salariés partage par conséquent la conclusion des députés qu' « *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* ».

4. L'encadrement des loyers dans d'autres pays européens

Des mesures de protection des locataires existent également dans d'autres pays et villes européens, même si leur conception peut diverger.

Nous reproduisons ci-après une liste non exhaustive d'exemples.

France :

La France est en train d'expérimenter avec des méthodes différentes pour freiner les prix du loyer. Ceci est surtout le cas à Paris où les loyers ont augmenté si fortement que chaque année, 12.000 habitants quittent la capitale, ne pouvant plus payer le loyer. De 2005 à 2015, les loyers ont augmenté de 50%; la hausse maximum ayant eu lieu en 2014, lors de l'annonce d'un encadrement des loyers à partir du 1^{er} août 2015. Dès l'introduction de cet encadrement jusqu'à l'abolition en 2017, les prix des loyers ont augmenté de seulement 1%. Le tribunal administratif avait annulé la mesure pour des motifs de forme. Au 1^{er} juillet 2019, un encadrement a été réintroduit par la loi Elan, d'abord à Paris, mais il y a déjà des projets pour l'élargir à Lille et puis à d'autres villes françaises.

L'encadrement des loyers peut être décidé dans les zones d'urbanisation de plus de 50.000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant. Pour chaque territoire ainsi délimité, le représentant de l'Etat dans le département (préfet) fixera, chaque année, par arrêté :

- un loyer médian de référence, qui dépend de la situation de l'immeuble, du type de l'immeuble, de la date de construction, du nombre de pièces... ;
- un loyer de référence majoré de 20% par rapport au loyer de référence,
- et un loyer de référence minoré de 30% par rapport au loyer de référence.

Le loyer à payer par le locataire doit se situer dans la fourchette des loyers de référence minoré et majoré. Les loyers de référence sont calculés sur la base des données de l'observatoire local des loyers.

Tous les contrats de bail signés à partir du 1^{er} juillet 2019 sont inclus dans l'encadrement, donc le règlement ne s'applique pas rétroactivement, sauf si le contrat de bail est renouvelé.

Les loyers maxima sont retrouvables sur un site du gouvernement où on peut introduire l'adresse souhaitée, l'année où l'immeuble a été construit et si l'immeuble est meublé ou non meublé. Le site calcule le loyer maximal autorisé. Il y a la possibilité de dépasser ce loyer, mais cette faculté est encadrée. Le bailleur n'a pas le droit de demander un loyer plus élevé pour le locataire entrant que celui payé par le locataire quittant le logement, même si le loyer pourrait être plus élevé en vertu du loyer de référence. En cas de non-respect du dispositif, et après mise en demeure restée vaine de s'y conformer, le bailleur pourra se voir sanctionné d'une amende jusqu'à 5.000 EUR pour une personne physique et jusqu'à 15.000 EUR pour une personne morale.

Allemagne

L'Allemagne dispose également d'une législation sur l'encadrement des loyers. Lorsqu'un bailleur reloue des logements existants dans des zones où le marché du logement est tendu, le loyer ne peut pas dépasser de plus de 10% le loyer de référence local. La question de savoir si le marché du logement est considéré comme tendu dépend des différents Länder. Le niveau du loyer comparatif peut être consulté à l'aide d'un indice local des loyers (Mietspiegel). Ce sont les Länder qui peuvent décider de l'application ou non d'un encadrement des loyers.

L'encadrement des loyers s'applique à la relocation de logements existants, mais pas aux immeubles neufs. Le propriétaire peut déterminer le loyer d'un logement nouvellement construit sans restriction.

L'idée est que les investisseurs ne devraient pas être dissuadés de créer de nouveaux logements à cause de l'encadrement des loyers. Il en va de même pour les modernisations de logements existants.

La ville la plus concernée par la hausse des loyers est Berlin, où les montants des loyers ont doublé les 10 dernières années.

En juin 2019 a été présentée une proposition ayant pour objet l'introduction d'un gel des loyers pendant 5 ans. La réglementation serait votée en automne et entrerait en vigueur en janvier 2020. Seuls les logements anciens du parc privé, soit 1,6 million selon la mairie, seront concernés par cette mesure. Cet encadrement serait, contrairement au modèle français (parisien), aussi rétroactif, afin d'annuler des hausses anticipatives du loyer.

Fin août 2019, la sénatrice de la ville de Berlin (adjointe au maire) chargée du logement a proposé un plafond de loyer se situant dans une fourchette de 5,95 à 9,80 EUR par m², en fonction de la vétusté de l'habitation.

Le but de ce blocage est de ramener du calme dans le marché locatif. De plus, les locataires ont désormais l'opportunité de faire vérifier si leur loyer est conforme à la norme et, sinon, de le faire abaisser, si le loyer dépasse 30% du revenu net de leur ménage.

Egalement à Berlin, une pétition a été signée par 77.000 personnes demandant l'expropriation de chaque société d'investissement immobilière possédant plus de 3.000 logements dans la ville.

Autriche :

En Autriche, la législation actuelle sur l'encadrement des loyers a été introduite en 1994. Elle ne couvre cependant que les immeubles construits avant 1945 et est basée sur un loyer de référence (Richtwertsystem für Altbauten). Pour un logement standard à Salzbourg, le loyer de référence est de 8,03 EUR par m² et il est de 5,81 EUR par m² à Vienne³.

Plus spécifiquement à Vienne, il n'y avait dans le passé pas beaucoup de tensions sur le marché locatif, car plus de la moitié des logements n'appartiennent pas à des propriétaires privés. En effet, plus de 60% des Viennois résident dans des appartements à loyer plafonné et en propriété de la ville de Vienne ou de promoteurs publics, ce qui freine considérablement la hausse des prix. 80% des locataires paient en moyenne 9,6 EUR par mètre carré, un prix largement au-dessous de ce qui est demandé dans les autres métropoles européennes.

Déjà entre 1923 et 1934, la ville de Vienne avait commencé à construire plus de 60.000 logements pour la population, et elle possède aujourd'hui en tout 220.000 logements, soit 25% du parc résidentiel. En outre, il y a 200.000 logements construits par des promoteurs, s'engageant à proposer des loyers modérés en échange d'une aide financière de la ville.

La pression sur le marché locatif s'est tout de même accrue au cours des dernières années et les loyers des logements qui n'appartiennent pas à la ville ont augmenté de 42% entre 2008 et 2016. La réaction de la ville de Vienne a été d'imposer, sur deux tiers des terrains constructibles, la construction de logements subventionnés, dont le loyer n'excède pas 5 EUR par mètre carré.

Suisse :

En Suisse, environ 65% de la population louent leur appartement, soit beaucoup plus que dans de nombreux autres pays en Europe. De manière générale, on ne peut pas dire s'il y a une pénurie de logements ou un excès d'appartements vacants; cela varie beaucoup d'un canton à l'autre. Toutefois, même dans les régions chères de la Suisse, les loyers ne sont pas si mal adaptés au revenu moyen des habitants. La plupart des Suisses consacrent en effet en moyenne 20 à 22 % de leurs revenus au loyer, alors qu'en Allemagne, environ 40 % des habitants des grandes villes consacrent plus de 30 % de leurs revenus au loyer - hors charges d'énergie.

³ Süddeutsche Zeitung, 29.08.2019

La réglementation des loyers en Suisse date de 1990. Jusqu'en 2008, la réglementation se faisait sur la base d'un taux d'intérêt variable déterminé par les cantons. Depuis 2008, les loyers sont liés à un taux de rendement annuel de référence, qui est calculé trimestriellement. Le rendement locatif ne peut dépasser ce taux hypothécaire de référence de plus de 0,5 %. Le taux de référence a été ramené de 3,5 % en 2008 à 1,5 % en 2016. Le plafond s'applique aussi à des baux en cours, mais il faut que les locataires entreprennent des démarches.

Dans les villes suisses, cependant, ces dernières années, en raison e.a. de la faiblesse des taux d'intérêt, il y a eu une forte demande de biens immobiliers et une forte augmentation des capitaux investis, ce qui a entraîné une hausse des loyers en fonction du coût d'acquisition de plus en plus élevé des logements, à l'instar de l'évolution au Luxembourg. Toutefois, contrairement à ce qui s'est passé au Luxembourg, la politique a réagi face à la pression de l'opinion publique. En effet, dans la ville de Bâle, lors d'un référendum, 60% de la population a voté pour limiter la charge locative à un maximum de 33% du revenu net disponible des ménages. En outre, les rénovations de luxe trop onéreuses seront interdites.

Selon la jurisprudence, le locataire peut se lancer dans une procédure de contestation du loyer quand le nouveau loyer est de 10% supérieur à celui de son prédécesseur. A partir de la date où il reçoit les clés de son logement, le locataire mécontent a 30 jours pour déposer sa requête. La commission destinataire varie d'après les cantons. Il peut exister une seule commission cantonale ou des commissions régionales. Parfois, c'est aussi la préfecture qui est compétente.

5. Le contenu de la proposition de loi

5.1. La valeur de référence du loyer

La proposition de loi n'a pas pour objectif de modifier le plafond de 5% qu'un loyer annuel ne peut pas dépasser, mais elle vise un ajustement du capital investi auquel s'applique ce taux de 5%.

Il s'agit en effet d'ajuster le capital investi à l'aide d'un facteur d'ajustement, à savoir 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.

Le capital investi est toujours défini par l'article 3 de la loi sur le bail à usage d'habitation. Il est réévalué au jour de la conclusion du bail en fonction des coefficients prévus par l'article 102, alinéa 6 LIR. D'autre part, si la construction du logement remonte à 15 ans ou plus, le capital investi réévalué est diminué de 2% par période de deux années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement. Ces frais sont également réévalués d'après les coefficients de l'article 102, alinéa 6 LIR.

Coefficients de réévaluation d'après l'article 102, alinéa 6 LIR.

Année	Coefficient	Année	Coefficient	Année	Coefficient	Année	Coefficient
1918 et antérieures	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 postérieures	1,00

La nouveauté consiste dans l'introduction d'un facteur supplémentaire, à savoir d'un facteur d'ajustement permettant d'éliminer la surchauffe des prix immobiliers dans les valeurs de référence des loyers.

Ce facteur d'ajustement devra donc refléter la différence entre l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et l'évolution du coût de la vie, ce dernier étant mesuré par l'indice des prix à la consommation. 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.

D'après la proposition de loi, le Statec devrait publier chaque année une mise à jour du tableau des facteurs d'ajustement représentant l'évolution des prix immobiliers par région et aussi par quartiers résidentiels de la Ville de Luxembourg.

Concrètement, les auteurs proposent de débiter leur facteur d'ajustement « surchauffe » en 1995. L'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.

Pour le capital investi avant l'année 1995, il n'y a pas d'ajustement, mais le capital est toujours réévalué en fonction de l'article 102, alinéa 6 LIR.

Coefficients régionaux des 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 : Proposition de loi ; Observatoire de l'habitat

Exemple 1 : maison à Esch-sur-Alzette

Une maison construite en 1995 pour 300.000 EUR et qui n'a pas changé de propriétaire depuis, donne droit (pour un contrat conclu en 2017) à un **loyer maximal de 1.727 EUR par mois, soit un rendement annuel de 6,91%**. (Capital investi = 300.000 EUR; réévalué x 1,47 = 441.000 EUR, décoté de 6%⁴ = 414.540 EUR ; 5 % = 20.727 EUR/an = 1.727 EUR/mois).

Si cette maison est vendue en 2016 pour un prix de 1.060.000 EUR, elle donne droit en 2017, selon la législation actuelle, à un **loyer maximal de 4.151 EUR, soit un rendement annuel de 4,7%**. (Capital investi = 1.060.000 EUR; réévalué x1 = 1.060.000 EUR ; décoté de 6% = 996.400 EUR ; 5% = 49.820 EUR/an = 4.151 EUR/mois).

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cette maison vendue en 2016 au prix de 1.060.000 EUR, serait, après ajustement, en 2017, **de 1.728 EUR, soit un rendement annuel de 1,96%**. (Capital

⁴ En 2010, la construction de la maison a daté de 15 ans. Pour les 7 ans jusqu'en 2017, il faut donc appliquer une décote de 2% par période de 2 années, donc ici 6%, si le bailleur n'a rien investi.

investi = 1.060.000 EUR; ajusté (base 1995) $1.060.000 : 3,531 = 300.138$ EUR ; réévalué x 1,47 = 441.291 EUR ; décoté de 6% = 414.814 ; 5 % = 20.740 EUR/an = 1.728 EUR/mois).

Exemple 2 : appartement Luxembourg-Ville

Un appartement acheté à Luxembourg-Ville en 2000 pour 500.000 EUR donne droit en 2017 à **un loyer maximal de 2.833 EUR, soit un rendement annuel de 6,8%**. (Capital investi = 500.000 EUR ; réévalué x 1,36 = 680.000 EUR ; 5 % = 34.000 EUR/an = 2.833 EUR/mois).

Selon la proposition de loi, ce même appartement acheté en 2000 donne droit en 2017 à un **loyer maximal de 2.393 EUR, soit un rendement annuel de 5,74%**. (Capital investi = 500.000 EUR ; ajusté (base 1995) $500.000 : 1,280 = 390.625$ EUR réévalué x 1,47⁵ = 574.219 EUR ; 5 % = 28.711 EUR/an = 2.393 EUR/mois).

Si cet appartement est vendu en 2016 pour 1.500.000 EUR, l'investissement donne droit en 2017 à un **loyer maximum de 6.250 EUR, soit un rendement annuel de 5%**. [Capital investi = 1.500.000 EUR ; réévalué x 1 = 1.500.000 EUR ; 5 % = 75.000 EUR/an = 6.250 EUR/mois).

Selon la proposition de loi, le loyer maximal pour cet appartement vendu en 2016 au prix de 1.500.000 EUR donne droit en 2017 à un **loyer de 2.072 EUR, soit un rendement annuel de 1,66%**. (Capital investi = 1.500.000 EUR ; ajusté (base 1995) $1.500.000 : 4,434 = 338.295$ EUR réévalué x 1,47 = 497.294 EUR ; 5 % = 24.865 EUR/an = 2.072 EUR/mois).

Un rendement de 1,66% pourrait sembler faible, mais il faut le mettre en relation avec les taux d'intérêt quasi-nuls sur les comptes d'épargne et les taux hypothécaires. D'après la BCL, en novembre 2018, le taux variable des crédits immobiliers accordés aux ménages était de 1,51%, alors que le taux fixe était de 1,92%.⁶

Le traitement des investissements de rénovation

D'après la proposition de loi, l'article 3, paragraphe 3, alinéa 2 prévoit que les frais d'investissement ultérieurs sont aussi ajustés moyennant le facteur « surchauffe ». Or, la CSL n'y voit pas d'utilité, étant donné que les frais d'investissements de rénovation dans un immeuble n'évaluent généralement pas avec la spéculation immobilière, mais avec l'indice des prix à la construction.

En effet, si le facteur d'ajustement s'applique aussi à ces investissements ultérieurs, les propriétaires seront dissuadés d'investir, ce qui serait nuisible pour la rénovation du stock des logements.

Si un propriétaire qui a acheté ou construit une maison à Esch-sur-Alzette en 2000 pour 400.000 EUR procède à des rénovations en 2016 pour 200.000 EUR, le loyer maximum d'après la proposition de loi serait de :

$$[(400.000 \cdot 1,47/1,305) + (200.000 \cdot 1,47/3,531)] \cdot 0,05/12 = (450.675 + 83.263) \cdot 0,05/12 = 2.225 \text{ EUR}$$

Nous voyons que l'investissement effectué en 2016 n'est pris en compte que pour 83.263 EUR. Or le propriétaire a dépensé 200.000 EUR. Si le facteur d'ajustement s'applique aussi à ces investissements ultérieurs, les propriétaires seront dissuadés d'investir, ce qui serait nuisible pour la rénovation du stock des logements.

Si l'on n'applique pas le facteur d'ajustement à la rénovation, le loyer maximum serait évidemment plus élevé :

⁵ Dans l'exemple à l'exposé des motifs de la proposition de loi, on utilise ici le coefficient correspondant à l'année 2000, soit 1,36. La CSL est toutefois d'avis qu'il faut prendre le coefficient correspondant à l'année 1995, à savoir 1,47, puisqu'il s'agit d'éliminer le renchérissement des prix dû à la surchauffe depuis l'année 1995. Pour ce faire, il faut retrancher l'évolution du coût de la vie de l'évolution des prix immobiliers à partir de cette année.

⁶ http://www.bcl.lu/fr/media_actualites/communiqués/2019/01/taux/index.html

$$[(400.000*1,47/1,305) + (200.000*1,00)]*0,05/12 = (450.675 + 200.000) *0,05/12 = 2.711 \text{ EUR}$$

Rappelons toutefois, qu'avec la législation actuelle, le propriétaire pourrait demander un loyer encore plus substantiel :

$$[(400.000*1,36) + (200.000*1,00)]*0,05/12 = (544.000 + 200.000) *0,05/12 = 3.100 \text{ EUR}$$

En revanche, la CSL constate que, en calculant le capital investi de référence, il faudrait absolument éviter que les aides financières étatiques qui ont été utilisées dans le cadre de rénovations et de la mise en valeur du logement ne soient ajoutées à la somme du capital investi. Ceci devient encore plus important dans le cadre du nouveau régime d'aides financières dans le domaine du logement, introduit depuis le 1^{er} janvier 2017, qui prévoit toute une série d'incitations financières pour encourager les propriétaires à entamer la rénovation énergétique durable de logements anciens.

Si la CSL est donc d'avis que le capital investi dans le cadre de rénovations ne devrait pas être recalculé par rapport à l'année de référence 1995, il faudrait en même temps éviter que la partie du capital qui a été apportée par l'Etat grâce aux aides financières ne soit ajoutée dans le calcul du capital investi de référence et par conséquent répercutée sur les loyers. Les locataires devraient, eux-aussi, profiter indirectement des aides financières étatiques attribuées au bailleur. C'est pourquoi l'effet bénéfique de la réduction des coûts énergétiques ne doit pas être annulé par la hausse simultanée du loyer.

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

Pour un premier bail conclu après l'entrée en vigueur de la loi, et 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. Le capital investi 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.

En outre, la proposition de loi prévoit également d'inscrire, pour tout contrat conclu après la mise en vigueur de la 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.

Une copie de chaque contrat de bail conclu ou modifié après l'entrée en vigueur de la loi doit être 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, une fois anonymisées, peuvent être utilisées par l'observatoire de l'habitat, le Statec ou d'autres instituts de recherche.

5.3. Interdiction de dépasser le rendement maximal de 5 % de la valeur de référence pour tout nouveau bail

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

5.4. Définition de la crise du logement

Un nouvel article 3bis, à insérer dans la loi, définit la crise du logement comme étant la situation, dans laquelle 5% 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 seraient à fixer par règlement grand-ducal.

La seule proportion de presque 37% de ménages qui sont en surcharge de coût du logement au Luxembourg en 2017 suffit déjà pour remplir les critères d'une crise du logement.

5.5. Redéfinition de la notion de « logement de luxe »

Actuellement, les logements de luxe sont définis par des montants fixes inscrits dans la législation. Or, l'augmentation des prix immobiliers a fait que les loyers de beaucoup de logements répondent entretemps à cette classification de logements de luxe.

Les auteurs de la proposition de loi désirent remplacer les montants fixes par des montants en relation avec les valeurs de référence :

- le montant du loyer de 269 EUR n.i. 100 serait à remplacer par «200 % du loyer moyen de la région»;
- le montant du capital investi de 618 EUR n.i. 100 par m2 dans une copropriété est à remplacer par «200 % de la valeur de référence moyenne d'un logement faisant partie d'une copropriété de la région»;
- le montant du capital investi de 450 EUR n.i. 100 par m2 dans une maison unifamiliale est à remplacer par «200 % de la valeur de référence moyenne d'une maison unifamiliale de la région».

5.6. Création d'une commission nationale des loyers

La proposition de loi prévoit la création d'une commission nationale des loyers. Tout comme la commission communale des loyers, la commission nationale des loyers peut être saisie pour déterminer le capital investi, ajusté, réévalué et décoté, et 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 de paix ne doive statuer de suite sur ces litiges.

La commission nationale sera composée d'un président, juriste au ministère du Logement, et de 9 assesseurs, dont 4 membres représentant les locataires, 4 membres représentant les propriétaires et investisseurs et un représentant de l'Etat.

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 bail, 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 instituts de recherche et de statistique.

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 auprès des commissions communales des loyers et des offices sociaux.

6. Encadrement des loyers et offre de logements locatifs

Il est souvent critiqué qu'une réglementation plus stricte en matière de loyers limiterait l'offre de logements locatifs, ceux-ci fournissant un rendement moins élevé.

On peut répondre que le plafonnement de loyers totalement inefficace au Luxembourg n'a pas facilité la construction de logements locatifs.

L'offre de logements abordables dépend encore d'autres facteurs qui doivent être mises en place par les acteurs publics, dont notamment :

- le renforcement des investissements dans la construction de logements subventionnés sociaux locatifs ;
- l'introduction d'un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 15% le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait à peu près la même proportion de la population que celle qui est exposée à un risque de pauvreté ;
- l'établissement d'un cahier des charges standardisé déterminant les caractéristiques auxquelles les logements à coût modéré doivent répondre, sous respect des besoins respectifs des différents types de ménage : Le prix du logement devrait se baser sur le coût de la construction majoré d'une marge bénéficiaire modérée à déterminer.

Finalement, la Chambre des salariés soulève que, face aux taux d'intérêt historiquement bas, et dont on ne voit pas de tendance à l'augmentation dans un avenir proche, le rendement sur le marché locatif est toujours très intéressant pour un investisseur.

Déjà en 1999, où les taux d'intérêt à long terme étaient considérablement plus élevés qu'aujourd'hui, le CES énumérait les arguments qui plaident en faveur même d'une réduction du taux de rendement de 5% :

« Parmi les arguments qui plaident en faveur d'un taux de rendement locatif inférieur au taux d'intérêt, on peut citer :

- *la sécurité plus élevée de l'investissement immobilier dans des situations de crise économique aiguë (valeur refuge) ;*
- *la meilleure protection qu'offre l'immobilier contre la perte du pouvoir d'achat de la monnaie du fait de l'augmentation du prix des immeubles ;*
- *l'expectative de plus-values allant au-delà de la compensation de la perte du pouvoir d'achat de la monnaie ;*
- *l'ajustement périodique du capital investi prévu par la loi du 7 août 1987 (ndr : il s'agit de l'article 102, alinéa 6 LIR) qui est aussi une protection contre l'inflation;... »⁷*

7. Encadrement des loyers et droit de la propriété

Autre argument souvent avancé contre un encadrement des loyers : l'Etat s'immiscerait dans le droit de la propriété privée, qui est sacro-sainte au Luxembourg.

Or, en date du 20 août 2019, la Cour constitutionnelle allemande a déclaré l'encadrement des loyers conforme à la Loi fondamentale de la République fédérale, en invoquant l'intérêt public :

« Es liegt im öffentlichen Interesse, der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Stadtteilen entgegenzuwirken », écrit la Cour, qui retient qu'un encadrement des loyers permet l'accès au logement des locataires à faibles revenus:

« Die Regulierung der Miethöhe ist auch im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Sie schneidet Preisspitzen auf angespannten Wohnungsmärkten ab und kann damit zumindest die Voraussetzungen für einen Marktzugang einkommensschwächerer Mieter schaffen. »

Et encore: *« Nicht auszuschließen ist zudem, dass die Miethöhenregulierung Wohnungssuchenden aus einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten, die bei einem Wohnungswechsel aufgrund gestiegener Mieten in ihrem bisherigen Stadtteil ohne Miethöhenregulierung keine für sie bezahlbare*

⁷ Conseil économique et social: Les problèmes liés au logement, 7 juillet 1999

Wohnung hätten finden können, das Anmieten einer Wohnung in ihrer angestammten Umgebung ermöglicht.»⁸

8. Conclusion

La Chambre des salariés accueille favorablement la proposition de loi sous avis. Elle souligne la nécessité absolue de prendre des mesures efficaces dans le domaine du logement locatif afin de mieux protéger les ménages plus modestes contre les excès en matière de spéculation immobilière.

La CSL demande toutefois de ne pas ajuster les investissements de rénovation à l'évolution des prix immobiliers, en raison des arguments formulés au point 5.1. du présent avis.

Finalement, la CSL propose également de réfléchir à l'extension du modèle de l'Agence immobilière sociale (AIS), qui adapte les loyers en fonction des revenus des ménages locataires.

Luxembourg, le 15 octobre 2019

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.

⁸ <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article198828343/Mietpreisbremse-Was-das-Karlsruher-Urteil-bedeutet.html>, extrait le 20 août 2019 à 15h30