



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement de l'avoir consulté, par courrier du 7 octobre 2022, au sujet des amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Le présent avis complémentaire fait suite à l'avis du SYVICOL émis en date du 7 décembre 2020 et porte sur le texte des amendements gouvernementaux approuvés par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 5 octobre 2022.

Le SYVICOL se réjouit du fait que les auteurs des amendements ont tenu compte d'un certain nombre de ses remarques, notamment en ce qui concerne les amendements 2, 3 et 4, même si ce n'est que partiellement. Il est particulièrement satisfait des modifications apportées à l'article 2bis sur la colocation, qui auront désormais un caractère impératif. En effet, le SYVICOL était d'avis que les auteurs du projet de loi, en créant un régime particulier pour la colocation mais sans l'imposer, n'étaient pas allés au bout de leur logique. Rendre le régime obligatoire devrait dès lors faciliter la tâche des autorités communales pour identifier les personnes vivant en colocation et vérifier la conformité aux lois et règlements. Il s'agira cependant de clarifier quelles sont les conséquences qui en découlent du point de vue de l'inscription de ces personnes et de l'application des règles régissant la salubrité.

La même situation se présente au niveau de l'amendement 3 qui modifie les dispositions sur le plafond des loyers, la transparence du marché locatif et la responsabilisation du propriétaire d'un logement. Ainsi, le texte amendé prévoit désormais que le propriétaire-bailleur est obligé de déterminer le capital investi, réévalué et décoté avant la mise en location de son logement et de l'indiquer dans le contrat de bail. Si le SYVICOL salue cette mesure qui permettra au locataire de vérifier si le montant du loyer demandé par le bailleur ne dépasse pas la limite légale maximale au moment de la signature du contrat de bail, sa portée est atténuée par le fait que les pièces justificatives respectivement les conclusions de l'expertise ne sont pas à joindre au contrat de bail de sorte qu'il sera très difficile au locataire de prouver que le montant indiqué « ne saurait manifestement correspondre au capital investi par le propriétaire ». Le SYVICOL



analysera cette problématique plus en détail dans le cadre de l'examen de l'amendement 3 du texte sous avis.

Le SYVICOL réitère sa remarque par rapport au nouvel article 9 concernant la commission des loyers dont il n'a malheureusement pas été tenu compte. Il maintient que la création d'un organe de conciliation national qui reprendrait les compétences de toutes les commissions des loyers existant actuellement à travers le pays serait une solution plus adéquate pour remédier au dysfonctionnement de certaines commissions.

De manière générale, le SYVICOL renvoie pour le surplus à son précédent avis, qui conserve sa pertinence.

Le présent avis a été élaboré avec l'appui des membres de la commission technique du SYVICOL, que nous remercions chaleureusement pour leur contribution.

II. Eléments-clés de l'avis complémentaire

- Le SYVICOL se réjouit du fait que les auteurs des amendements ont tenu compte d'un certain nombre de ses remarques, notamment en ce qui concerne les amendements 2, 3 et 4.
- Le SYVICOL regrette que sa remarque par rapport au nouvel article 9 concernant la commission des loyers n'ait pas été considérée. Il maintient que la création d'un organe de conciliation national serait une solution adéquate pour faire face au dysfonctionnement de certaines commissions.
- Le SYVICOL est en faveur de l'exigence d'un contrat de bail **écrit** pour des raisons de transparence et de traçabilité (amendement 1).
- Les modifications apportées à l'article *2bis* sur la colocation, qui auront désormais un caractère impératif, répondent aux revendications du SYVICOL. Cependant, les conséquences qui en découlent doivent être clarifiées, ceci notamment pour ce qui est de l'inscription de ces personnes et de l'application des règles régissant la salubrité (amendement 2).
- Le SYVICOL avise favorablement l'amendement 2 qui modifie l'article *2ter* nouveau de façon que l'état des lieux intermédiaire, lors du départ anticipé d'un colocataire, devient une obligation au lieu d'une simple faculté. Il regrette pourtant le fait que sa remarque sur l'obligation de l'établissement d'un inventaire des biens meubles n'a pas été prise en compte (amendement 2).
- Le SYVICOL salue les modifications de l'article *2quinquies* quant à la « recherche active et suffisante » que le locataire sortant est obligé à faire pour trouver un remplaçant. (amendement 2).
- Le SYVICOL se félicite de l'amendement 3 qui oblige le propriétaire à indiquer le montant du capital investi, réévalué et décoté, dans le contrat de bail. Il estime pourtant que le calcul détaillé du capital investi et du plafond du loyer ainsi déterminé devraient être indiqués de manière transparente dans le contrat de bail à usage d'habitation.



III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1

Dans la lignée de l'amendement 4, qui exige que tout contrat de bail doit être écrit et contenir certaines stipulations obligatoires, l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation est modifié de façon à supprimer la possibilité d'un contrat de bail verbal.

Le SYVICOL ne peut que saluer cette modification : d'un côté, elle permet de garantir plus de transparence et de traçabilité aux administrations communales dans le cadre du processus de l'inscription d'un locataire sur le registre communal et, de l'autre côté, l'exigence d'un contrat de bail écrit renforce la protection des locataires.

Amendement 2

Le nouvel article 2 du projet de loi insère un nouveau chapitre *Ibis*, intitulé « De la colocation » et comprend les articles *2bis* à *2sexies* nouveaux.

Amendement 2 – Art. *2bis*

À la suite des remarques du Conseil d'Etat et du SYVICOL, les dispositions sur la colocation auront un caractère impératif. En pratique, cela signifie que si les locataires décident de s'engager dans une colocation, ils se soumettent au nouveau régime prévu par le chapitre *Ibis* de la loi : les locataires sont donc obligés de signer un contrat de bail de colocation avec le bailleur, à côté d'un pacte de colocation à signer entre les colocataires. L'article *2bis* a donc été complété par un alinéa 3, mais aussi un alinéa 4 qui précise que « *le nouveau régime légal de la colocation n'exclut pas qu'un contrat de bail de colocation peut également être conclu si le bailleur habite, le cas échéant, également dans le logement mis en location via un contrat de bail de colocation* ». Le SYVICOL n'a pas d'observations à formuler concernant cette nouvelle disposition.

Si le SYVICOL se félicite de cette modification essentielle du texte, il est amené à s'interroger sur les conséquences qui découlent du régime de la colocation à plusieurs niveaux, qu'il avait déjà esquissées dans son avis précédent et qui peuvent être résumées comme suit.

Tout d'abord, se pose la question de savoir si la colocation tombe sous le coup de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et de son règlement d'application du 20 décembre 2019 déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation. La colocation étant une forme de location à usage d'habitation, le SYVICOL reste d'avis que l'application de la loi et du règlement ne sont pas à exclure d'office étant donné qu'ils ont pour champ d'application « *les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation* ». Or, la colocation n'est rien d'autre que « la location d'un même logement par plusieurs locataires ».

Certes, l'article 3 de la loi susmentionnée relatif à l'obligation de déclaration préalable ne vise que « *une ou plusieurs chambres* », mais l'article 4 donne bien compétence au bourgmestre pour « *contrôler lesdits logements et chambres pour vérifier le respect des critères prévus à*



l'article 2, paragraphe 1^{er} ». Qui plus est, le SYVICOL est d'avis que si des locataires vivent dans une colocation au sens de la loi ou vivent en location – par exemple, en cas de location à baux multiples, que les chambres soient louées individuellement, qu'elles soient indépendantes ou non – ils ne sont pas objectivement dans une situation différente par rapport au respect des critères de sécurité. De ce point de vue, il importe avant tout de savoir combien de personnes vivent exactement à l'adresse indiquée, et si elles peuvent être rapidement évacuées en cas de sinistre. Aux yeux du SYVICOL, il ne serait pas raisonnable de soustraire les logements en colocation à ces dispositions qui ont avant tout pour objet de protéger les occupants. Si le ministère a une interprétation différente, celle-ci devra être justifiée. Quoiqu'il en soit, cette interrogation devra être levée.

Cette problématique est en quelque sorte liée à la seconde question, qui concerne l'inscription de ces personnes sur le registre national des personnes physiques. Celle-ci ne se pose *a priori* plus si le requérant se présente à la commune muni d'un bail de colocation : sous réserve que le nombre de personnes maximum pouvant résider dans le logement ne soit pas dépassé, il pourra en principe être inscrit sur le registre principal. A l'inverse, que faire si une personne se présente à la commune avec un contrat de bail correspond à une sous-location ou à un contrat de location individuel avec le propriétaire qui ne remplit pas les conditions posées aux articles 2bis à 2sexies ? La commune pourra-t-elle refuser l'inscription de cette personne sur le registre principal et l'inscrire sur le registre d'attente afin de lui permettre de régulariser sa situation ?

Enfin, une dernière interrogation porte sur le point de savoir si la création d'un cadre législatif contraignant ouvre la voie à une réglementation communale. La multiplication des colocations, dont certains ont fait un véritable modèle commercial, n'est pas sans poser des problèmes pratiques aux communes urbaines et péri-urbaines notamment, par exemple au niveau du stationnement. De plus, l'affectation de maisons unifamiliales à ce type de location représente une menace sur la diversité sociale des quartiers, et conduit de plus en plus de communes à vouloir encadrer plus fortement sinon restreindre ce mode de location.

Amendement 2 – Art. 2ter nouveau

L'article 2ter nouveau est relatif au pacte de colocation, un règlement intérieur relatif à la colocation qui détermine les modalités pratiques de la vie en communauté. Le texte amendé dispose que « *le pacte prévoit en outre l'obligation de procéder à un état des lieux intermédiaire lors du départ anticipé d'un colocataire afin de déterminer les responsabilités de chacun et d'éviter des litiges entre colocataires sur leur responsabilité encourue après le départ d'un colocataire* », alors qu'auparavant il s'agissait d'une simple faculté. Le SYVICOL approuve cette modification qui correspond à une de ses remarques.

En revanche, le SYVICOL observe qu'il n'a pas été tenu compte de sa remarque sur l'obligation d'établir un inventaire des biens meubles précisant leur propriétaire. Il reste d'avis que ce dernier représente une charge de travail disproportionnée aux colocataires, étant donné que le terme « bien meuble » désigne tous les objets qui sont d'office mobiles et que l'inventaire devra donc inclure d'innombrables petites choses d'une valeur infime.

L'amendement ajoute encore un nouveau paragraphe 4 selon lequel « *les obligations pécuniaires découlant du contrat de bail de colocation pour lequel ledit pacte ne prévoit pas leur répartition entre les différents colocataires sont à répartir à parts égales entre les différents colocataires* ». Le SYVICOL est d'avis qu'une telle précision peut s'avérer utile dans la mesure



où il peut être difficile de prévoir jusque dans les moindres détails les dépenses et charges communes, et il marque son accord avec cet ajout.

Amendement 2 – Art. 2quinquies nouveau (art. 2quater ancien)

L'article 2quinquies (et non *quienquies*) nouveau concerne les obligations du colocataire sortant.

L'amendement 2 répond à une opposition formelle du Conseil d'Etat par rapport au paragraphe 2 de l'article 2quater ancien qui impose au locataire sortant de chercher un remplaçant respectivement de faire une « recherche active et suffisante » pour ce dernier. Il est désormais précisé que la publication d'une annonce de recherche d'un colocataire remplaçant dans deux médias qui publient des offres immobilières relatives au marché luxembourgeois est à considérer comme une recherche active et suffisante. Le SYVICOL avise favorablement cette précision. Les modifications effectuées à l'alinéa 2 du paragraphe 2 répondent également à une inquiétude exprimée par le SYVICOL en ce qui concernait « l'accord sur un nouveau locataire », puisque l'obligation du colocataire sortant se limite désormais à présenter un candidat remplaçant.

Le SYVICOL observe encore que de nombreux contrats de bail incluent une « clause diplomatique », qui permet à un locataire, en cas de transfert à l'étranger pour des raisons professionnelles ou en cas d'embauche auprès d'un nouvel employeur se trouvant à l'étranger de donner congé à tout moment et sans avoir à justifier de motif légitime. Une telle situation peut tout à fait se présenter dans le cadre d'une colocation, et le colocataire aura besoin de résilier le contrat à brève échéance. Le SYVICOL se demande dans ce contexte si le préavis fixe de trois mois prévu au paragraphe 2 ne pourrait pas être réduit de manière conventionnelle.

Pour le surplus, le SYVICOL renvoie également à sa remarque concernant le formalisme imposé au locataire en cas de résiliation du bail par rapport aux autres colocataires.

Amendement 3 – article 3 nouveau

L'amendement 3 vise l'ancien article 2 (article 3 nouveau) du projet de loi, qui modifie l'article 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 relatif au plafonnement du loyer. Il prévoit une adaptation substantielle de cet article : le plafond du loyer est réduit à un taux de 3,5% du capital investi réévalué et décoté, respectivement à 3% pour les logements ne disposant que d'un certificat de performance énergétique des catégories F, G, H ou I. De plus, le capital investi sera à l'avenir réévalué en fonction de l'évolution de l'indice des prix de vente des logements existants fixé par le STATEC et l'Observatoire de l'Habitat. Afin de permettre au locataire de mieux vérifier si le loyer ne dépasse pas la limite légale maximale, le propriétaire sera désormais obligé de déterminer le capital investi avant la mise en location de son logement, soit sur base de pièces justificatives, soit sur base d'une évaluation réalisée par un expert assermenté en bâtiment, et d'indiquer le montant du capital investi, réévalué et décoté dans le contrat de bail. En cas de non-respect de cette obligation d'indiquer le montant du capital investi, une sanction est prévue : le loyer demandé par le bailleur ne pourra pas dépasser un plafond de 8 euros par m² de surface de référence énergétique renseignée sur le certificat de performance énergétique, le cas échéant – si immeuble en copropriété – rapportée aux millièmes mis effectivement en location.

Le SYVICOL se félicite de ces modifications qu'il avait souhaitées dans son avis initial. Cependant, il observe que leur portée est atténuée par le fait que les pièces justificatives respectivement les conclusions de l'expertise ne sont pas à joindre au contrat de bail, de sorte



qu'il sera très difficile au locataire de prouver que le montant indiqué « *ne saurait manifestement correspondre au capital investi par le propriétaire* », ce d'autant plus que le propriétaire n'est pas obligé d'indiquer le calcul détaillé sur base duquel ce montant a été déterminé, et donc le cas échéant de faire appliquer le plafond de 8 euros par m² de surface de référence énergétique. Si le SYVICOL comprend le souci des auteurs de ne pas faire figurer ces données systématiquement dans les baux, il se demande néanmoins si la possibilité ne pourrait pas être donnée au locataire, respectivement à un mandataire tenu au secret professionnel, de demander la consultation de ces documents justificatifs.

Le SYVICOL se pose aussi la question de savoir comment appliquer la « sanction » du plafond du loyer prévue au paragraphe 3, alinéa 4, et quelles seront les démarches à effectuer par le locataire dans ce contexte ? Devra-t-il saisir la commission des loyers ou pourra-t-il s'adresser directement au juge de paix qui dispose d'une compétence d'attribution pour connaître des litiges en la matière ? Il est à noter ici que le paragraphe 4, alinéa 3, ne prévoit que l'hypothèse de la contestation par le locataire du capital investi à la suite de l'expertise.

Par ailleurs, cette disposition est-elle compatible avec le paragraphe 5 qui prévoit une adaptation seulement tous les deux ans ?

En tout état de cause, le SYVICOL est d'avis que le calcul détaillé du capital investi et du plafond du loyer ainsi déterminé devrait être indiqué de manière transparente dans le contrat de bail à usage d'habitation.

Le texte amendé prévoit encore que « *dans le cas où le capital investi ne peut pas être déterminé sur base de pièces justificatives, le propriétaire charge un expert assermenté en bâtiment qui procède à l'évaluation du capital investi, réévalué et décoté* ». Le SYVICOL est en faveur de cette modification qui contribue à une responsabilisation accrue du propriétaire-bailleur.

Le paragraphe 4, tel qu'il sera modifié, énumère les éléments à prendre en considération pour l'évaluation du capital investi dans le cadre d'une expertise. Sous le point b), le SYVICOL se demande s'il ne serait pas utile de mentionner également la classe de performance énergétique.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 12 décembre 2022