

N° 7094

Session ordinaire 2016-2017

**Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail
à loyer du 21 septembre 2006**

Dépôt: (Monsieur David Wagner, Député): 15.11.2016

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission du Logement
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 17 novembre 2016

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a horizontal line.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
Entrée le:
15 NOV. 2016
7084

Proposition de loi

portant modification de la loi modifiée sur le bail à
loyer du 21 septembre 2006

Exposé des Motifs

a) Introduction

La proposition de loi modifie la loi modifiée relative au bail à usage d'habitation du 21 septembre 2006 et a comme objectif de faciliter l'accès au logement locatif,

- 1) en interdisant au bailleur de mettre à charge du locataire les frais d'intervention d'un tiers relatifs à la location de l'immeuble, tels les frais d'intervention d'une agence immobilière;
- 2) en baissant le montant maximum de la garantie locative à constituer par le locataire.

b) Législation actuelle

L'imputation des frais d'intervention d'un tiers relatifs à la location d'un immeuble n'est actuellement pas réglée par voie légale. La loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation reste muette sur ce type de frais. L'article 5 (1) stipule que la conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer, mais ne donne pas de précision relative à l'intervention d'agents immobiliers et les frais qui en découlent.

Les commissions pouvant être facturées par les agents immobiliers sont actuellement régies par un règlement grand-ducal du 20 janvier 1972. Ce règlement fixe dans son article 5 une commission maximum pour des locations privées qui s'élève à un mois de loyer, mais laisse aux parties de convenir de la prise en charge de ces frais. L'article 7 du même règlement précise encore que la TVA n'est pas reprise dans ce montant maximum.

Le montant maximum de la garantie locative est actuellement fixé dans l'article 5 (2) de la loi du 21 septembre 2006 à trois mois de loyer.

c) Coûts d'entrée dans un logement locatif

Le coût du logement, que ce soit pour l'accession à la propriété ou à la location, consitue une préoccupation centrale pour un nombre croissant de résidents. Selon les chiffres du LISER, les prix de vente et les loyers demandés augmentent régulièrement depuis le milieu des années 1990. Cette tendance s'est accentuée au cours des dernières années. Ainsi, le prix de vente moyen au mètre carré pour les appartements est passé de 3.507€ en 2007 à 4.471€ en 2015, soit une hausse de 27,5% en 8 ans seulement¹. La hausse des loyers est semblable, avec depuis 2005 une hausse de 27% de la moyenne des loyers annoncés pour les maisons et même de 41% en ce qui concerne la moyenne des loyers annoncés pour les appartements.² Les raisons pour cette flambée des prix sur le marché du logement sont suffisamment connues: le prix élevé du foncier, une offre insuffisante et non adaptée à la demande d'une population résidentielle en augmentation rapide.

Ces évolutions font que les coûts du logement deviennent une source de pauvreté pour un nombre élevé de ménages. Selon les chiffres d'Eurostat, 6,8% de la population sur le territoire luxembourgeois était concerné par une surcharge des coûts liés au logement en 2014. Ce taux était

¹ http://observatoire.liser.lu/tableaudeprix_recherche.cfm?pageKw=pe_appart_tableaux_recap

² <http://observatoire.liser.lu/index.cfm?pageKw=serie3>

encore de 3,8% en 2005, on assiste donc à une augmentation lente mais régulière depuis dix ans.³ Si on considère seulement les personnes en risque de pauvreté, le taux de surcharge des coûts de logement était de 30,9% en 2014, avec une tendance marquée vers la hausse.

Un regard particulier sur la situation des locataires permet de clarifier un peu plus les problèmes liés aux coûts du logement. En 2014, 26,3% des locataires avec un loyer au prix du marché étaient concernées par une surcharge des coûts de logement. Ce taux a véritablement explosé depuis 2011 quand il se situait encore à 13,7%.

A ces tendances préoccupantes s'ajoutent les obstacles à l'accès au logement. La propriété est accessible à de moins en moins de personnes, d'une part à cause de l'envolée des prix du logement prémentionnée par rapport aux salaires et d'autre part à cause des critères de financement appliqués aux crédits hypothécaires résidentiels par les banques. Pour beaucoup de personnes à revenu moyen ou faible, la location est donc la seule option possible ou sensée.

Mais les loyers élevés demandés sur le marché et les frais potentiels actuellement à charge du locataire rendent également l'accès au logement locatif de plus en plus difficile. Un bailleur est aujourd'hui en droit de demander au preneur une garantie locative à hauteur de trois mois de loyer à laquelle peut s'ajouter une commission d'un mois de loyer, taxes non comprises, si le logement est loué par l'entremise d'une agence immobilière. Dans ce cas de figure, le locataire se trouve dans l'obligation de dépenser d'un coup un montant qui peut dépasser cinq mois de loyer (commission + TVA, garantie locative, premier loyer) pour accéder à un logement locatif. Ces coûts à charge du locataire augmentent au même rythme que les loyers sur le marché.

La subvention de loyer entrée en vigueur le 1 janvier 2016 peut certainement aider les ménages les plus modestes à payer leur loyer, mais n'influencera pas l'évolution des loyers. Elle n'aura pas d'impact sur le marché locatif privé et n'incitera pas les bailleurs à réduire les loyers de leurs logements. Par conséquent, elle ne facilitera pas l'accès à un logement locatif.

L'introduction en 2004 d'une aide au financement de garanties locatives par contre peut dans certains cas faciliter l'accès à un logement locatif, mais les conditions d'octroi de l'aide ne permettent pas de s'attaquer aux racines du problème. D'une part, l'aide ne sera qu'accordée si le loyer mensuel à payer par le candidat-locataire dépasse un tiers de son revenu. Au vu des loyers extrêmement élevés au Luxembourg, un bon nombre de candidats-locataires à revenu faible ou moyen est éliminé par l'application de ce critère. D'autre part, l'aide n'est accordée au locataire que si son revenu est inférieur à 2,5 fois le montant du revenu minimum garanti. Cependant, un locataire-candidat dont le revenu dépasse le montant maximum prévu dans le règlement grand-ducal ne dispose pas forcément des fonds nécessaires au financement d'une garantie locative, surtout s'il s'agit d'un jeune actif.

En ce qui concerne les frais d'agence, la réglementation de 1972 actuellement en vigueur prévoit en principe un partage ou la prise en charge par le bailleur, mais cette possibilité n'est en pratique que très rarement appliquée. Si l'on considère les caractéristiques précitées du marché locatif au Luxembourg, cette situation ne peut guère surprendre. En effet, si la demande de logements locatifs est nettement plus élevée que l'offre, un bailleur ne sera pas disposé à prendre en charge les frais liés à l'entremise de son logement. Le locataire par contre n'a pas le choix et doit remplir les conditions posées par le bailleur, afin d'avoir accès à la location.

Au vu de cette évolution, un locataire se retrouve aujourd'hui en position de plus en plus défavorable et devient ainsi la victime d'un marché locatif extrêmement onéreux. Un nombre croissant

³ Caritas Luxembourg 2016: Sozialalmanach. Schwerpunkt: Inegalitäten, p. 163

de locataires est ainsi déclassé et risque de devoir dépenser des montants exorbitants juste pour avoir accès à un logement locatif au prix du marché. L'offre actuelle de logements sociaux - même si elle est en hausse - ne peut pas à elle seule remédier à cette situation.

A ce titre, cette proposition de loi vise l'allègement à court terme des coûts à charge des locataires, en les libérant des frais d'agence - sauf si le locataire est à l'origine de l'intervention de l'agence - et en réduisant le montant maximum applicable à la garantie locative.

d) Législations dans nos pays voisins en matière de frais d'agence

Au cours des dernières années, la France, l'Allemagne et la Belgique ont adopté d'importantes réformes en matière des baux à loyer, notamment en ce qui concerne la prise en charge des commissions d'agence. La Belgique était le premier des trois pays à introduire une telle disposition dans sa législation. En effet, la loi du 18 juin 2009 complétant la loi sur les baux à loyer qualifie de contraire à la loi toute clause qui met à charge du preneur les frais d'intervention d'un tiers relatifs à la location de l'immeuble, sauf si le preneur est le commanditaire de l'intervention.

Le parlement français a introduit une disposition semblable dans sa loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové en imputant au bailleur les frais des personnes mandatées pour se livrer ou prêter leur concours à l'entremise ou à la négociation d'une mise en location d'un logement. La disposition a ensuite été complétée par un décret ministériel en excluant de ce principe quatre prestations présentant une utilité pour les deux parties.

En Allemagne, une modification de la loi sur l'entremise de logements destinés à la location est entrée en vigueur le 1 juin 2015. Cette modification établit pour la première fois le "Bestellerprinzip" selon lequel les frais de l'intervention d'une agence immobilière sont pris en charge par la partie qui en est la commanditaire.

Texte de la proposition de loi

Art. 1.- L'article 5 de la loi est modifié comme suit:

(1) La conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer.

(2) Il est toutefois permis aux parties de convenir d'une garantie locative, qui ne pourra dépasser un mois de loyer, pour garantir le paiement du loyer ou des autres obligations découlant du contrat de bail.

En cas de stipulation d'une garantie locative, un constat écrit et contradictoire des lieux doit être signé au plus tard le jour de l'entrée en jouissance des lieux par le locataire.

Le bailleur ne peut refuser, même après la conclusion du bail, une garantie locative sous forme d'une garantie bancaire.

(3) Le bailleur ne peut mettre à charge du locataire que les montants qu'il justifie avoir déboursés lui-même pour le compte du locataire.

Ne peuvent être mis à charge du locataire que les frais exposés pour la consommation d'énergie, pour l'entretien courant du logement et des parties communes, pour les menues réparations ainsi que les taxes liées à l'usage du logement.

Le bailleur peut exiger le versement d'acomptes appropriés sur ces frais. Ces acomptes peuvent être adaptés aux frais réellement exposés pour compte du locataire au cours des exercices antérieurs. Les charges communes à plusieurs logements sont réparties annuellement selon un mode de computation à convenir entre les parties en cause.

Si les frais mis en compte résultent d'un décompte d'un immeuble soumis au statut de la copropriété approuvé en assemblée générale conformément à la législation relative au statut de la copropriété des immeubles bâtis, les positions de ce décompte à charge du locataire par application de la présente loi sont présumées justifiées et échues. La preuve contraire est admise.

En cas de demande du locataire, le bailleur est tenu de lui communiquer une copie des extraits du règlement de copropriété concernant la destination de l'immeuble, la jouissance et l'usage des parties privatives et communes et précisant la quote-part afférente du lot loué dans chacune des catégories de charges.

(4) Les acomptes sur charges peuvent également être fixés forfaitairement par les parties si ce forfait correspond à la consommation et aux charges normales du locataire. Il pourra être adapté au cours du bail. Il est permis aux parties de convenir au cours du bail de modifier le régime des acomptes soit vers un régime forfaitaire soit du régime forfaitaire à un régime par acomptes.

(5) Les clauses de valeur conventionnelles qui diffèrent du régime prévu par la présente loi perdront leur effet à partir du premier terme suivant la date d'une réclamation adressée par lettre recommandée au bailleur.

Toutes autres stipulations inscrites dans les contrats de bail et destinées à priver d'effet une disposition de la présente loi sont nulles de plein droit.

Art. 2.- Un article 5bis est inséré dans la loi:

(1) La commission maximum pour des locations privées est fixée à un mois de loyer. Cette commission est à la charge exclusive du propriétaire, sauf si le locataire est le commanditaire de l'intervention d'un tiers relatif à la location. Elle ne peut dépasser un mois de loyer. La commission n'est due qu'en cas de location effective.

(2) La commission reprise ci-dessus s'entend TVA non comprise.

(3) Il est défendu de demander des commissions supérieures à celles indiquées dans l'article 2 ci-dessus. En dehors de ces commissions, nuls honoraires ou frais ne peuvent être facturés au locataire ou au propriétaire d'immeubles.

Commentaire des articles

Article 1

L'article fixe un nouveau maximum pour la garantie locative. La loi modifiée du 21 septembre 2006 prévoyait un maximum de trois mois de loyer pour la garantie locative pour garantir le paiement du loyer ou des autres obligations découlant du contrat de bail. L'article modifié de cette proposition fixe le maximum à un mois de loyer.

Le montant maximum de la garantie locative équivalent à trois mois de loyer n'est pas réellement justifié dans la loi modifiée du 21 septembre 2006. Le paragraphe (2) de l'article 5 stipule qu'"il est (...) permis aux parties de convenir d'une garantie locative, qui ne pourra dépasser trois mois de loyer, pour garantir le paiement du loyer ou des autres obligations découlant du contrat de bail." Le paiement du loyer est pourtant déjà assuré à travers le contrat de bail. Dès que le paiement du loyer fait défaut, le propriétaire est en droit de saisir la justice ou même de résilier le bail pour violation du contrat.

Les "...autres obligations découlant du contrat de bail" concernent habituellement l'obligation de nettoyage et d'entretien du logement ainsi que le rétablissement des lieux dans leur pristin état lors du déménagement du locataire. Elles concernent donc l'aménagement et les objets mobiliers à l'intérieur du logement. Pourtant, l'augmentation rapide des loyers qui fait automatiquement croître les garanties locatives (une garantie locative étant un multiple du loyer mensuel) est avant tout stimulée par la hausse des prix/de la valeur du foncier et non pas par l'augmentation des prix du patrimoine bâti ou du mobilier. Le montant des garanties locatives à payer par les locataires se calcule donc de plus en plus en fonction de la valeur du foncier. Cette dernière ne peut toutefois pas être dégradée par le locataire.

Finalement le bailleur est en droit de demander au locataire de s'assurer contre le risque locatif et de se faire assurer contre l'incendie les meubles et objets mobiliers garnissant les lieux loués auprès d'une compagnie d'assurances agréée au Luxembourg.

Article 2

Le paragraphe (1) de cet article met à charge du bailleur la commission d'une location, sauf dans les cas où le locataire est le commanditaire de l'intervention d'un agent immobilier. Le montant maximum de la commission reste inchangé par rapport au règlement de 1972 et est fixé à un mois de loyer.

Il importe de préciser que dans certains cas le locataire peut être à l'origine d'une intervention d'un agent immobilier. Dans ces cas c'est le locataire qui devra en prendre en charge les frais.

Le paragraphe (2) précise que la TVA n'est pas incluse dans le montant de la commission et y est ajoutée. Le montant maximum de la commission ne peut donc pas dépasser un mois de loyer plus la TVA.

Le paragraphe (3) interdit toute commission qui dépasse le montant maximum défini dans les paragraphes (1) et (2) de l'article 2.

David Wagner

