

A-3391/20-54



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

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

Par dépêche du 30 juillet 2020, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ledit projet vise à apporter certaines modifications à la législation sur le bail à usage d'habitation actuellement en vigueur, ceci dans un souci de renforcer la protection des locataires et pour favoriser l'accès aux logements locatifs sur le marché immobilier national. Les mesures principales projetées sont:

- l'introduction de dispositions légales sur la colocation, de telles dispositions faisant défaut à l'heure actuelle au Luxembourg;
- la réduction du montant légal maximum de la garantie locative et la précision des modalités de restitution de celle-ci;
- l'introduction de l'obligation de partager les frais d'agence immobilière entre le bailleur et le locataire;
- la précision de la règle du plafond du loyer annuel fixé à 5% du capital investi dans le logement par le bailleur;
- l'adaptation des dispositions déterminant le loyer à payer par les locataires occupant des logements meublés;
- l'abolition de la notion de "*logement de luxe*" et la suppression des dispositions afférentes;
- la spécification de la nature du contrat de bail en cas de prorogation de celui-ci;
- l'introduction de la possibilité de saisir le juge de paix dans les cas où les commissions des loyers ne peuvent pas siéger dans le délai prévu par la loi.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques préliminaires

La Chambre ne peut que se rallier aux affirmations figurant à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, selon lesquelles *"la hausse continue des loyers au cours des deux dernières décennies a, à côté de l'augmentation du montant global des garanties locatives, comme conséquence que l'accès au logement locatif du marché privé devient de plus en plus difficile au Grand-Duché pour les catégories de personnes ayant des revenus faibles ou modérés"*.

Il est en effet indéniable que le marché immobilier au Luxembourg fait depuis des décennies face à une pénurie de logements abordables et à une flambée des prix, tant pour l'acquisition que pour la location. Des mesures concrètes et efficaces pour lutter contre cette situation désastreuse font toujours défaut.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve donc l'initiative du gouvernement de proposer des mesures en vue *"d'assurer une protection de la partie économiquement faible au contrat de bail, à savoir les locataires"*, parmi lesquels se retrouvent en effet souvent les plus démunis de la société.

La Chambre estime toutefois que le texte projeté aurait pu aller plus loin concernant certaines mesures destinées à protéger et à supporter les locataires. Par ailleurs, le texte nécessite des clarifications et des précisions sur plusieurs points importants. Elle reviendra plus en détail sur les différents sujets dans le cadre de l'examen des articles ci-après.

Examen du texte

Ad article 1^{er}

À l'heure actuelle, il n'existe aucun cadre légal spécifique relatif à la colocation au Luxembourg. La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve dès lors que le projet de loi sous avis introduise des dispositions destinées à *"mieux protéger les différents intérêts des intervenants d'une colocation"*.

Elle regrette cependant que le texte projeté se limite à régir la colocation à bail unique. Étant donné que l'objectif principal du projet de loi est de protéger les (co-)locataires en tant que partie faible au

contrat de bail, la Chambre estime que la colocation à baux multiples, qui existe déjà dans la pratique et qui est une alternative plus favorable pour les colocataires, devrait également être prévue.

En effet, la colocation à bail unique proposée par le projet sous avis présente pour les colocataires surtout les désavantages suivants, qui n'existent pas dans le cadre d'une colocation à baux multiples:

- les colocataires sont solidairement tenus envers le bailleur de toutes les obligations découlant du bail. Ainsi, le bailleur est notamment en droit de réclamer le paiement intégral du loyer et des charges à chacun des colocataires, qui peuvent alors demander le remboursement aux autres colocataires défaillants. Ceci risque d'être une source importante de litiges, par exemple si la clause de solidarité figurant dans le contrat de bail n'est pas rédigée de façon précise ou encore si la répartition du loyer n'est pas égale entre les colocataires (ce qui peut être le cas du loyer partagé en fonction de la superficie des parties privatives de chaque colocataire);
- la période de location est la même pour tous les colocataires, ce qui peut ne pas être favorable pour un groupe de personnes dont chacune souhaite occuper les lieux pour une durée différente;
- lorsqu'un colocataire souhaite quitter les lieux avant le terme du bail, il doit notifier sa volonté non seulement au bailleur, mais également à tous les autres colocataires;
- si un colocataire quitte les lieux avant terme et/ou si un nouveau colocataire rejoint la colocation, il faudra à chaque fois modifier (par avenant) le contrat de bail et le pacte de colocation;
- le colocataire sortant reste tenu solidairement des obligations envers le bailleur et les autres colocataires pendant trois mois après son départ dans le cas où il ne trouve pas de nouveau colocataire pour le remplacer (cf. article 2quinquies introduit par l'article 1^{er} du projet de loi).

Étant donné que le nouveau chapitre Ibis traitant de la colocation ne comporte pas de règles spéciales pour la colocation à baux multiples, celle-ci continuera à être régie par les dispositions générales relatives au bail à usage d'habitation. Or, dans un souci de sécurité juridique, il est essentiel de disposer d'un cadre légal fixant des règles spécifiques applicables à toute colocation (par exemple concernant la désignation des espaces minima communs aux colocataires, la conclusion d'un pacte de colocation, etc.), qu'elle soit à bail unique ou à baux multiples.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande donc de compléter le projet de loi en y insérant la colocation à baux multiples comme option au choix des colocataires et du bailleur ainsi que de prévoir certaines règles à respecter dans le cadre d'une telle colocation, surtout afin de protéger les colocataires.

Pour ce qui est des dispositions relatives à la colocation à bail unique prévues par le projet de loi sous avis, la Chambre tient à formuler les remarques suivantes.

Au nouvel article 2bis, elle propose d'adapter comme suit la dernière phrase du premier alinéa:

"Le logement pris en location comprend au minimum une pièce d'habitation commune ou un local sanitaire ~~qui soit~~ commun à tous les colocataires."

À l'article 2quater, paragraphe (2), premier alinéa, première phrase, et deuxième alinéa, première phrase, il y a lieu d'écrire respectivement "*moyennant un ~~congé~~ préavis de trois mois*" et "*avant l'expiration de son ~~congé~~ préavis*". En effet, le "*congé*" est l'acte par lequel une partie fait connaître à l'autre sa volonté de résilier le bail, alors que le terme "*préavis*" vise plus précisément le délai à respecter pour mettre fin au bail.

Aux termes de l'article 2quater, paragraphe (4), "*le bailleur peut mettre fin au contrat de bail de colocation avec un délai de résiliation de trois mois, par lettre recommandée avec avis de réception*", lorsqu'au moins la moitié des colocataires signataires du bail ont donné leur congé.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que cette disposition n'est pas en accord avec l'esprit du projet de loi sous avis, qui est de protéger la partie faible au contrat de bail, à savoir le (co-)locataire. L'argument figurant au commentaire des articles, selon lequel "*il est légitime de donner cette possibilité de résiliation avant terme (...) au bailleur, par dérogation à l'article 12 de la loi, et ceci dans l'hypothèse où il est confronté endéans un délai très court au départ d'au moins la moitié des colocataires, ce qui a pour lui comme conséquence directe qu'il a moins de sûretés pour le paiement du loyer, lequel devra être réparti entre les colocataires restants, et ceci aussi longtemps qu'il n'y aura pas d'arrivée de nouveaux*

colocataires", n'est pas très convaincant. En effet, lorsque le bailleur résilie le bail, il n'y a plus personne qui paie le loyer.

Afin que les colocataires concernés disposent d'un certain temps pour leur permettre de trouver un autre logement, la Chambre suggère de prévoir au moins un délai de résiliation plus long, par exemple de six mois, tout en laissant aux parties au contrat le choix de convenir librement d'un délai de résiliation plus court ou encore plus long.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie par ailleurs à ce sujet à sa proposition formulée ci-avant de mettre en place des dispositions relatives à la colocation à baux multiples au choix des (co-)locataires et bailleurs. Ce type de colocation – où chaque colocataire conclut individuellement un contrat de bail avec le bailleur – permet en effet d'éviter que ce dernier se retrouve dans une situation dans laquelle *"il a moins de sûretés pour le paiement du loyer, lequel devra être réparti entre les colocataires restants"*.

À la première phrase de l'article 2quinquies, il faudra écrire *"le colocataire sortant est délié pour le futur de ses obligations résultant du contrat de bail de colocation ~~respectivement~~ **et** du pacte de colocation"*. En effet, le terme *"respectivement"* est mal choisi, celui-ci devant être utilisé pour se rapporter à chaque chose ou personne parmi plusieurs.

Aux première et deuxième phrases, il y a lieu d'écrire à chaque fois *"la date d'expiration de son/du ~~congé~~ **préavis**"*.

Selon le commentaire relatif au nouvel article 2sexies, le pacte de colocation doit préciser *"la ventilation des dégâts locatifs et leur imputation sur la garantie locative dans l'hypothèse de dégâts occasionnés par un ou plusieurs colocataires distinguables de l'ensemble du groupe qu'ils forment"*. Le texte du projet de loi ne prévoit toutefois pas que le pacte de colocation doit comporter une telle précision.

Ad article 2

À la disposition prévue à l'article 2, point 2°, lettre b) du projet de loi, il y a lieu d'écrire *"conformément aux dispositions ~~de l'article 3~~ **du présent article**"*.

À la phrase introductive des points 3° et 4°, la Chambre propose d'écrire à chaque fois "*le paragraphe (...) est ~~modifié~~ remplacé comme suit*".

Au paragraphe (4) nouveau, introduit par le point 3°, il faudra remplacer à deux reprises le mot "*respectivement*" par celui de "*ou*" au deuxième alinéa.

Au troisième alinéa du même paragraphe (4), il y a lieu d'écrire correctement "*la requête prévue à l'article 8*".

Ad article 4, point 1°

Selon l'exposé des motifs et le commentaire des articles, le projet de loi introduit l'obligation de partager équitablement, "*donc 50/50*", les frais de commission des agences immobilières entre le bailleur et le locataire, alors qu'à l'heure actuelle il est d'usage au Luxembourg de mettre ces frais à la charge du seul locataire.

L'article 4, point 1°, prévoit cependant tout simplement que, "*en cas d'intervention d'un agent immobilier ou d'un autre tiers relatifs (sic!) à la location d'un logement à usage d'habitation, les frais et honoraires de ces personnes sont obligatoirement à partager entre le bailleur et le locataire*".

En application de ce texte, et contrairement à ce qui est énoncé à l'exposé des motifs et au commentaire des articles, il n'est ainsi pas obligatoire de partager les frais équitablement, donc 50/50, ceux-ci pouvant très bien aussi être partagés 10/90 par exemple, en défaveur du locataire.

Cela dit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il n'y a aucune raison légitime d'imputer des frais d'agence immobilière au locataire lorsque le bailleur a engagé tout seul une telle agence. Elle est en effet d'avis que celui qui confie une mission à un professionnel a l'obligation de le payer, ce qui est d'ailleurs conforme aux dispositions relatives au contrat de mandat prévues par le Code civil et notamment à l'article 1999 de celui-ci. Cette règle est également prévue par les législations allemande, belge et française (ce qui est confirmé au commentaire des articles). La Chambre demande en conséquence d'adapter le projet sous avis dans ce sens.

Ad article 4, point 2°

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le montant légal maximum de la garantie locative qui peut être demandée par le bailleur soit réduit de trois à deux mois de loyer.

Ad article 4, point 3°

La disposition sous rubrique vise à préciser les modalités de restitution de la garantie locative au locataire par le bailleur, notamment en introduisant des délais pour cette restitution.

La Chambre approuve les mesures projetées, qui nécessitent cependant quelques précisions.

Aux termes du nouveau paragraphe 2bis, "*la garantie locative est à restituer au locataire dans un délai maximal de deux mois à partir de la remise des clés (...) au bailleur ou à son mandataire, si l'état des lieux de sortie est conforme à l'état des lieux d'entrée (...)*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande en quoi l'état des lieux de sortie doit être conforme à l'état des lieux d'entrée, ni le texte ni le commentaire afférent ne fournissant des précisions à ce sujet. Le terme "*conforme*" peut prêter à confusion, dans la mesure où il peut être interprété dans le sens que le logement ne doit présenter aucun signe de vétusté ou d'usure normales à la sortie du locataire. Or, les dégradations causées par l'usure et la vétusté normales ou encore par la force majeure ne doivent pas être considérées comme des dégâts locatifs. L'état des lieux de sortie ne peut dès lors jamais être tout à fait conforme à l'état des lieux d'entrée.

La Chambre propose d'adapter le texte dans le sens que l'état des lieux de sortie doit être établi par écrit et de façon contradictoire à la fin du bail, tout comme cela est prévu pour l'état des lieux d'entrée à l'article 5, paragraphe (2), de la loi actuellement en vigueur.

Aux alinéas 1^{er} et 2 du nouveau paragraphe 2bis, il faudra ensuite écrire in fine "*si elles-~~soient~~ sont dûment justifiées*".

L'alinéa 3 du même paragraphe devra être complété comme suit:

"La régularisation définitive et la restitution du solde de la garantie locative, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant

*encore dues au bailleur, pour autant qu'elles soient dûment justifiées, sont à effectuer **au plus tard** dans le mois qui suit l'approbation définitive des comptes annuels de l'immeuble lors de la prochaine assemblée générale des copropriétaires."*

En effet, il est précisé au commentaire de ce texte que "les parties sont évidemment libres de convenir amiablement de solder immédiatement l'ensemble des comptes", c'est-à-dire même avant l'approbation définitive des comptes de la copropriété.

L'avant-dernier alinéa du paragraphe 2bis est à compléter de la manière suivante:

*"À défaut de restitution dans les délais prévus, à partir d'une mise en demeure par lettre recommandée avec avis de réception **adressée** par le locataire **au bailleur ou à son mandataire**, ~~le~~ **la partie du** dépôt de garantie restant ~~dû~~ **due** au locataire est majorée d'une somme égale à 10% du loyer mensuel en principal, pour chaque période mensuelle commencée en retard. (...)"*

Ad article 6

À la phrase introductive de l'article sous rubrique, la Chambre suggère d'écrire "l'article 9 (...) est ~~modifié~~ **remplacé** comme suit".

Ad article 7

L'article 7 du projet sous avis vise à modifier la législation actuellement applicable pour y instaurer le principe selon lequel la reconduction tacite à durée indéterminée des contrats à durée déterminée (et donc le recours aux contrats à durée indéterminée) constitue la règle.

La Chambre des fonctionnaires et employés ne peut que marquer son accord avec cette modification, étant donné qu'elle a pour objectif de protéger les locataires en mettant fin à une insécurité juridique qui existe depuis 2006 déjà!

La Chambre s'était déjà prononcée dans ce sens dans son avis n° A-3299 du 2 mars 2020 sur la proposition de loi n° 7503 portant modification 1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil; 2° du Code civil.

Ad article 9

L'article 9 précise que les dispositions des articles 1^{er} à 4 de la future loi ne seront applicables qu'aux contrats de bail conclus après l'entrée en vigueur de celle-ci. A contrario, les articles 5 à 8 seront donc applicables, de façon rétroactive, aux contrats de bail conclus sous l'empire de la législation actuellement en vigueur.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que l'article 2 du Code civil consacre le principe de la non-rétroactivité des lois en prévoyant que "*la loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif*". Lorsqu'une loi se propose de déroger exceptionnellement à ce principe, elle doit le prévoir expressément pour les dispositions visées, ce qui n'est cependant pas le cas concernant l'article sous rubrique.

La Chambre se demande finalement pourquoi certaines dispositions de la future loi devraient être applicables de façon rétroactive, alors que tel n'est pas le cas pour d'autres. En effet, le dossier sous avis ne fournit pas d'explication à ce sujet.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 octobre 2020.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF