

Les Avis
de la Chambre des Métiers



Proposition de loi portant suspension pendant la durée de l'état de crise des loyers relatifs aux baux commerciaux et à usage professionnel et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Avis de la Chambre des Métiers

| |
|-------------------------|
| Résumé structuré |
|-------------------------|

La proposition de loi sous avis envisage le vote de deux mesures exceptionnelles en matière de baux commerciaux ou à usage professionnel; à savoir, pour les preneurs, une suspension temporaire de l'obligation de payer les loyers pendant la période de crise sanitaire, et, pour les bailleurs, une incitation fiscale en cas de réduction ou renoncement aux loyers pendant ladite période.

La Chambre des Métiers se prononce en faveur des deux mesures listées par la proposition de loi sous avis tout en soulignant que ces mesures exceptionnelles doivent être inscrites dans un cadre plus global de mesures devant être prises afin de soutenir la relance des activités.

Dans ce contexte plus global, la proposition de loi devrait inclure les banques, que ce soit par des mesures de suspension de l'exigibilité de crédits liés à des baux commerciaux ou professionnels, ou par des garanties automatiques concernant les échelonnements des loyers suspendus.

La Chambre des Métiers estime que, si la mesure d'incitation fiscale en faveur des bailleurs ne devait pas être limitée, le droit du preneur de suspendre temporairement le paiement des loyers ne devrait pas être un droit absolu mais un droit soumis à certaines conditions strictes permettant d'assurer l'équité, la sécurité juridique, et le dialogue entre toutes les parties prenantes.

* * *

Par sa lettre du 29 avril 2020, Monsieur le Ministre de l'Economie a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet de la proposition de loi reprise sous rubrique.

1. Considérations générales

La proposition de loi sous avis vise à introduire deux mesures dérogatoires exceptionnelles en matière de baux commerciaux ou à usage professionnel, à savoir la suspension temporaire pour les preneurs de l'obligation de payer les loyers pendant la période de crise sanitaire, et une incitation fiscale pour les bailleurs qui ont réduit ou renoncé aux loyers pendant ladite période.

Concernant la mesure de suspension temporaire des loyers, elle concerne l'obligation de paiement des loyers échus ou à échoir pendant la durée de l'état de crise sanitaire et précise que le bailleur n'a pas la possibilité de résilier un bail du fait de l'inexécution par le preneur de son obligation au paiement de loyer, mais qu'il retrouve son droit de résiliation si « *le preneur n'a pas payé le loyer dont le paiement a été suspendu durant l'état de crise au plus tard le 30 juin 2021.* »¹

Afin de justifier cette règle dérogatoire, les auteurs de la proposition de loi sous avis font valoir que le preneur qui ne paye pas ses loyers pendant la période de crise sanitaire s'expose, à défaut d'une telle règle, d'une part à ce que le bailleur exerce son droit de résiliation avec effet immédiat en application de l'article 1762-11 du Code civil, et d'autre part à la mise en œuvre de sa garantie locative si une telle garantie a été prévue.

Une telle intervention législative serait donc nécessaire afin de protéger les preneurs qui, bien que protégés contre le déguerpissement forcé pendant la période de l'état de crise², restent à la merci des bailleurs qui ont la possibilité d'actionner, non seulement les garanties locatives conventionnellement convenues, mais aussi leur droit de résiliation unilatérale pour inexécution.

La seconde règle dérogatoire de la proposition de loi sous avis est une mesure d'incitation fiscale pour les bailleurs qui ont réduit ou renoncé à recevoir les loyers pendant la période de l'état de crise.

La mesure d'incitation fiscale serait en faveur du bailleur qui pourrait faire valoir une déduction fiscale à hauteur du loyer ou de la partie de loyer non perçu mais sans que la partie déductible ne dépasse les recettes de la catégorie concernée, et un montant maximum de 10.000 euros.

2. Observations particulières

Il échet de souligner que les mesures dérogatoires envisagées, bien qu'exceptionnelles puisqu'elles mettent à mal les principes de la force obligatoire des contrats de l'article 1134 du Code civil et celui de la non-rétroactivité des lois de l'article 2 en s'appliquant aux contrats en cours d'exécution, prennent leur sens si elles s'inscrivent dans un cadre plus global de mesures qu'il conviendrait de prévoir afin de favoriser la relance des activités.

¹ Projet d'article 1^{er} alinéa 3 de la proposition de loi sous avis.

² La procédure de déguerpissement a été suspendue par le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines autres modalités procédurales.

Il est renvoyé à cet égard au plan global de relance des activités dans l'Artisanat élaboré par la Chambre des Métiers le 30 avril 2020, qui liste 36 propositions concrètes de mesures à prendre.³

Il est dans ce contexte regrettable que la proposition de loi sous avis n'implique pas les banques dans ces mesures de soutien en faveur des baux commerciaux ou professionnels, que ce soit en faveur des preneurs par une suspension des prélèvements afférant à des crédits liés à de tels baux, ou en faveur des bailleurs par des garanties automatiques concernant les paiements échelonnés des loyers qui sont suspendus.

Concernant la mesure d'incitation fiscale détaillée par la proposition de loi sous avis, si la Chambre des Métiers la partage et souligne qu'une mesure similaire a été listée dans son plan global de relance des activités dans l'Artisanat du 30 avril 2020⁴, elle estime que la double limite envisagée n'est pas justifiée.

En effet, en tant que mesure d'incitation fiscale, il n'est pas souhaitable de distinguer les bailleurs en fonction de la mesure de leurs libéralités pour exclure injustement, tant ceux dont les efforts dépassent le montant maximum de 10.000 euros, que ceux dont les revenus locatifs sont peu élevés.

Concernant la suspension des loyers échus ou à échoir pendant la durée de l'état de crise, telle que préconisée par la proposition de loi sous avis, la Chambre des Métiers doit souligner l'utilité d'une telle intervention législative car les preneurs, nécessairement confrontés à des difficultés financières temporaires du fait des interdictions et restrictions d'activités pendant la période de crise, sont juridiquement démunis par le droit applicable en matière de baux commerciaux si aucun arrangement conventionnel n'est trouvé avec leurs bailleurs.

En effet, bien qu'il soit possible d'envisager conventionnellement une adaptation d'un contrat, un accord entre les parties n'est jamais facile à obtenir en urgence à défaut d'accompagnement législatif et de clause contractuelle de révision visant le cas de pandémie.

Si un preneur en difficulté financière temporaire a la possibilité ultime de demander une résiliation de son bail en justice sur base de l'article 1184 alinéa 3 du Code civil, une demande judiciaire d'adaptation temporaire des modalités d'exécution d'un contrat n'est en revanche pas légalement reconnue par le droit luxembourgeois.

Un preneur pourrait invoquer la théorie de l'imprévision qui reconnaît au juge de modifier un contrat en cas de changement de circonstances à la fois non imputables

³ Ce plan est publié sur le site de la Chambre des Métiers sur le lien suivant : <https://www.cdm.lu/news/fiche/newsnew/news/plan-de-relance-economique-pour-l-artisanat>

⁴ Le plan global de relance du 30 avril 2020 propose, parmi 9 autres mesures temporaire de soutien de l'économie, qu'un incitatif fiscal soit prévu pour les bailleurs acceptant une réduction de loyer de 50% pour les mois d'avril et de mai 2020. (Mesure 7 du plan global de relance du 30 avril 2020).

aux parties, imprévisibles et qui entraînent un bouleversement de l'économie contractuelle.

Cependant, à notre connaissance, aucun contrat n'a été modifié en justice sur base de la justice contractuelle au Luxembourg comme mentionné par le professeur Denis Philippe dans son article intitulé « *La théorie de l'imprévision étude de droit luxembourgeois, de droit comparé et de jurisprudence arbitrale* ». ⁵

Pour être complet, il est regrettable que le droit luxembourgeois des baux commerciaux ne prévoient pas la possibilité pour le preneur de résilier son bail avec un préavis de trois mois en cas de difficultés financières alors qu'une telle possibilité avait été prévu dans la première mouture du projet de réforme du bail commercial. ⁶

Il est également regrettable qu'aucun accompagnement légal en matière de fixation du montant des loyers n'ait été prévu par la loi du 3 février 2018 sur le bail commercial, et que la procédure de fixation du montant des loyers par experts à défaut d'accord des parties lors des renouvellements n'ait pas été reprise par cette loi. ⁷

Aussi, si la Chambre des Métiers se prononce en faveur d'une telle modification légale exceptionnelle en vue d'accorder le droit pour les preneurs de suspendre temporairement le paiement des loyers, elle estime que ce droit de suspension ne doit pas constituer un droit acquis pour tout preneur, mais une option qui doit être strictement encadrée afin d'éviter les demandes manifestement abusives et assurer une parfaite sécurité juridique pour toutes les parties.

La possibilité pour les preneurs de suspendre le paiement des loyers échus ou à échoir pendant la période de crise devrait être soumise à deux conditions d'éligibilité et à un formalisme strict.

La première condition est que le preneur ne bénéficie pas de l'aide remboursable pour loyers mise en place par la loi du 3 avril 2020⁸ pour pouvoir invoquer un droit de suspension des loyers.

La seconde condition est que le preneur soit en mesure de justifier, pour la ou les période(s) visée(s) par sa demande de suspension de loyers, soit avoir dû cesser son activité à la suite d'une décision gouvernementale⁹, soit avoir subi une perte de plus de 50% de son chiffre d'affaires.

⁵ Article publié dans les Annales du droit luxembourgeois, 2015 vol.25, p.43 et s.

⁶ Cf. Projet de loi portant sur le bail commercial, version du 31 juillet 2015.

⁷ Procédure visée par l'ancienne version de l'article 1762-5 du Code civil.

⁸ Loi relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique.

⁹ Les activités en cause sont celles définies à l'article 4 de l'arrêté ministériel du 16 mars 2020 portant sur diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

L'option du preneur doit de plus être strictement encadrée afin que soient obligatoirement inclus dans les demandes de suspension les éventuels sous-locataires qui ont été notifiés au bailleur conformément à l'article 1762-6 du Code civil.

Il conviendrait aussi que l'option du preneur de différer le paiement des loyers soit accompagnée d'une proposition de paiement échelonnée des loyers avec possibilité pour le bailleur de faire à bref délai une contre-proposition afin de favoriser le dialogue entre les parties.

En effet, pour paraphraser le professeur Denis Philippe, si « *rien n'est plus malsain qu'un contrat déséquilibré qu'une des parties est contrainte d'exécuter, cette partie, se sentant victime du sort, va chercher toutes sortes de portes de sortie ou d'excuses pour ne pas exécuter ses prestations* » il est essentiel « *de privilégier le dialogue, la transparence et la continuité qui devraient permettre une maximisation des intérêts des parties aux contrats.* »¹⁰


En tant que mesure d'accompagnement des parties, un formulaire type devrait pouvoir utilement formaliser l'option du preneur en faveur d'un paiement différé des loyers et inscrire cette procédure dans un cadre officiel garantissant la plus grande sécurité juridique pour toutes les parties, qu'ils soient preneurs, bailleurs, ou sous-locataires.


* * *

La Chambre des Métiers ne peut approuver la proposition de loi pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 3 juin 2020

Pour la Chambre des Métiers


Tom WIRION
Directeur Général


Tom OBERWEIS
Président

¹⁰ Annales du droit luxembourgeois, 2015 vol.25, p.92.

N° 7551

Session ordinaire 2019-2020

**Proposition de loi portant suspension pendant la durée de l'état de
crise des loyers relatifs aux baux commerciaux et à usage
professionnel et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu**

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

Dépôt: (Monsieur Léon Gloden, Député, Monsieur Laurent Mosar, Député, Monsieur Gilles Roth, Député): 06.04.2020

Transmis en copie pour information
- aux Membres de la Commission du Logement
- aux Membres de la Conférence des Présidents
Luxembourg, le 17 avril 2020

N° XXXX
CHAMBRE DES DEPUTES
Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE LOI

portant suspension pendant la durée de l'état de crise des loyers relatifs aux baux
commerciaux et à usage professionnel
et
modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Dépôt (MM. Léon Gloden, Laurent Mosar, Gilles Roth, Députés) : 6.4.2020

*

SOMMAIRE

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| 1. Exposé des motifs..... | 2 |
| 2. Texte de la proposition de loi..... | 4 |
| 3. Commentaire des articles..... | 5 |

1. Exposé des motifs

La crise sanitaire que nous affrontons actuellement met de nombreux entreprises et indépendants (ci-après les « entreprises ») en difficultés financières au Luxembourg et ailleurs.

Tandis que leurs activités ont été, ou bien interdites, ou bien fortement réduites en application des mesures adoptées par le gouvernement pour freiner la propagation du virus communément appelé « coronavirus », les frais fixes d'exploitation, dont notamment les loyers ne sont pas suspendus. Ils restent en principe payables et risquent de mettre les locataires en difficultés financières sérieuses, tout en rappelant que la loi du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique prévoit une aide remboursable pour loyers à hauteur d'un montant mensuel maximal de 10.000 EUR par entreprise unique, sans que le montant alloué puisse dépasser un montant total de 500.000 EUR .

Il est indéniable que le gouvernement a rapidement réagi et mis en place un vaste programme de stabilisation économique. Citons à titre d'exemple :

- l'avance conditionnelle et remboursable pour les entreprises en difficultés financières,
- l'indemnité d'urgence dont peuvent profiter les micro-entreprises et les indépendants à condition que leurs activités aient totalement cessées en raison des mesures gouvernementales,
- la procédure accélérée en matière de chômage partiel,
- les reports de paiement en matière fiscale et de cotisations sociales.

S'il est vrai que certains coûts, y compris les frais de loyer, pourront être couverts via le mécanisme d'avance remboursable, ces facilités de paiement sont premièrement remboursables et produisent deuxièmement des intérêts.

En France, le gouvernement a décidé que, durant toute la période de l'état d'urgence sanitaire et pour les deux mois suivants, les entreprises ne subiront ni pénalité ou intérêt de retard, ni d'activation des garanties ou cautions, en cas d'impayé de loyers.¹ Autrement dit, le paiement des loyers a *de facto* été suspendu.

En Allemagne, le Bundestag a décidé que :

„Für Mietverhältnisse über Grundstücke oder über Räume wird das Recht der Vermieter zur Kündigung von Mietverhältnissen eingeschränkt. Dies gilt sowohl für Wohn- als auch für Gewerberaummietverträge. **Wegen Mietschulden aus dem Zeitraum vom 1. April 2020 bis 30. Juni 2020 dürfen Vermieter das Mietverhältnis nicht kündigen, sofern die Mietschulden**

¹ https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/03/dossier_de_presse_-_presentation_des_25_premieres_oronnances_-_25.03.2020.pdf,
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&dateTexte=&categorieLien=id#JORFSCITA000041746315>;
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041755842&categorieLien=id>

auf den Auswirkungen der COVID- 19-Pandemie beruhen. Die Verpflichtung der Mieter zur Zahlung der Miete bleibt im Gegenzug im Grundsatz bestehen. Dies gilt für Pachtverhältnisse entsprechend.“²

Au Luxembourg, des appels à la solidarité des propriétaires en particulier vis-à-vis des preneurs de baux commerciaux se sont fait entendre. Le gouvernement a par ailleurs décidé de suspendre les déguerpissements, y compris en matière de baux à usage commercial³. Notons au final que diverses communes ont annoncé de suspendre, voire de renoncer aux loyers pour les locaux commerciaux dont elles sont propriétaires pour la durée de l'état de crise.

A l'heure actuelle, la situation légale au Luxembourg peut se résumer comme suit :

- le bailleur reste libre de résilier en application de l'article 1762-11 alinéa 1^{er} du Code civil⁴,
- le déguerpissement ne pourra toutefois pas avoir lieu avant la fin de l'état de crise en application de l'article 5, paragraphe 1 du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines autres modalités procédurales⁵.

En attendant, le bailleur sera libre d'actionner la garantie locative stipulée dans le contrat qui le lie à son locataire⁶. Il est en effet fort à parier que tout contrat de bail commercial renferme l'exigence d'une garantie locative. D'ailleurs, le preneur est tenu à chaque renouvellement du bail de reconstituer ladite garantie locative⁷.

Le système actuellement en place, même suppléé par les mesures d'urgence, ne saurait être la panacée aux problèmes de liquidités rencontrés actuellement par les entreprises en question.

Nous considérons qu'il faudra une politique plus volontariste conférant davantage de sécurité juridique aux acteurs économiques qu'un report de quelques mois de déguerpissements prononcés dans l'intervalle.

² <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/181/1918110.pdf>,

<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw13-de-corona-recht-688962>

³ Règlement grand-ducal du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines autres modalités procédurales (<http://www.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/03/25/a185/jo>)

⁴ « Le bailleur peut résilier le bail avec effet immédiat en cas d'inexécution des obligations contractuelles par le preneur. »

⁵ <http://www.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/03/25/a185/jo>

⁶ Art. 176-5 (3) : « Les parties peuvent stipuler que le preneur fournisse une **garantie locative qui ne pourra dépasser six mois de loyer, en vue de garantir le paiement du loyer** ou de toutes les autres obligations découlant du contrat de bail. Le bailleur ne peut refuser une garantie locative sous forme d'une garantie bancaire à première demande ou de la souscription de toute assurance ou de toute autre garantie permettant de couvrir au moins six mois de loyer. »

⁷ Art. 1762-7 (2) « Sans préjudice de l'article 1739, tout contrat de bail qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est tacitement reconduit pour une durée indéterminée. **Le preneur est obligé de renouveler ou d'adapter la garantie locative convenue en fonction de cette reconduction, de façon à ce que le bailleur dispose de la garantie jusqu'au terme de la location.** »

Dans cet esprit, nous proposons deux mesures :

1. La suspension de l'obligation de paiement des loyers durant l'état de crise. Cette suspension s'accompagne de la privation du droit de résiliation avec effet immédiat dont dispose le bailleur en temps normaux, avec la précision toutefois que cette privation ne concerne que le non-paiement des loyers échus ou à échoir pendant la durée de l'état de crise. Autrement dit, si donc le locataire s'abstient de payer les loyers venant à échéance après la fin de l'état de crise, le bailleur retrouve la plénitude de ses droits. Il en est de même, si le locataire ne règle pas les arriérés de loyers accumulés durant l'état de crise au plus tard le 30 juin 2021. A ce moment, les règles régissant les baux et en particulier celles relatives aux baux commerciaux s'appliquent. Nous nous permettons toutefois de lancer un appel aux bénéficiaires de ne pas cumuler de la présente mesure et des aides à recevoir sous le régime de la loi du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique
2. La faculté pour les deux parties de revoir à la baisse le loyer dû pendant l'état de crise, de même que la possibilité pour le bailleur de renoncer tout simplement aux loyers en question restent intactes. Nous souhaitons d'ailleurs inciter les deux parties à s'engager sur cette voie en adaptant la législation fiscale en vigueur. Dans ce contexte, nous considérons que le bailleur qui réduit volontairement les frais de loyers ou y renonce totalement devra se voir accorder la possibilité de faire valoir au titre de frais d'obtention la partie du loyer à laquelle il a renoncé. Par souci d'équité fiscale, il est proposé de limiter le montant fiscalement déductible à 10.000 euros.

2. Texte de la proposition de loi

Art. 1^{er}. L'article 1^{er} prend la teneur suivante :

« Art. 1^{er} Pendant la durée de l'état de crise, l'obligation de paiement de loyer échu ou à échoir dans le cadre de baux commerciaux ou à usage professionnel est suspendue.

Par dérogation à l'article 1762-11, alinéa 1^{er} du Code civil, le bailleur ne peut pas résilier le bail en raison de l'inexécution par le preneur de son obligation de paiement précitée.

Nonobstant ce qui précède, si le preneur n'a pas payé le loyer dont le paiement a été suspendu durant l'état de crise au plus tard le 30 juin 2021, le bailleur peut résilier le bail avec effet immédiat pour inexécution des obligations contractuelles par le preneur. »

Art. 2. L'article 105, paragraphe 2 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est complété par l'insertion d'un nouveau point 8 qui prend la teneur suivante :

« 8. le loyer ou la partie de loyer non perçu pendant la durée de l'état de crise en raison d'un accord bilatéral entre le bailleur et le preneur d'un bail commercial ou à usage professionnel.

La partie déductible ne peut en aucun cas dépasser ni les recettes de la catégorie concernée, ni 10.000 euros. »

3. Commentaire des articles

Art. 1^{er}

L'obligation de paiement des loyers en rapport avec des baux commerciaux ou à usage professionnel est suspendu pendant la durée de l'état de crise, les autres obligations restant intactes.

Afin de dissuader le bailleur de forcer la résiliation et d'obtenir le déguerpissement immédiatement après la fin de l'état de crise, il est proposé, à l'instar de la législation allemande, d'ôter au bailleur le droit de résilier le contrat en raison du non-paiement des loyers en question.

Le bailleur retrouve ce droit, si le preneur de bail ne payera pas les arriérés de loyers accumulés durant l'état de crise au plus tard le 30 juin 2021.

Art. 2

L'actuelle crise sanitaire exige des efforts et des sacrifices tous azimuts.

Afin d'inciter les bailleurs de renoncer intégralement aux loyers échus ou à échoir durant l'état de crise, il est proposé de leur permettre de déduire les moins-values au titre des frais d'obtention. L'article 105 de la loi relative à l'impôt sur le revenu définit ces frais comme étant « les dépenses faites directement en vue d'acquérir, d'assurer et de conserver les recettes. »

Dans cette optique, il est permis de considérer que les moins-values en question ne sont économiquement rien d'autres que des dépenses au profit du locataire et avec l'objectif de pérenniser la relation existante entre le bailleur et le locataire, i.e. de s'assurer des recettes futures.

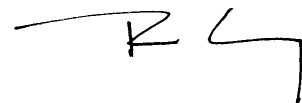
Le montant admis au titre de ces frais est plafonné à 10.000 euros à faire valoir lors de la déclaration d'impôt 2020.



Léon Gloden
Député



Laurent Mosar
Député



Gilles Roth
Député