

N° 7763⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

1. portant introduction d'un fonds de travaux ;
2. modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

sur le projet de loi 1. portant introduction d'un fonds de travaux ; 2. modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 13 juin 1975 prescrivant les mesures d'exécution de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles

(28.9.2021)

Le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis ont pour objet de prescrire la constitution obligatoire d'un fonds de travaux pour chaque immeuble bâti résidentiel, semi-résidentiel ou non-résidentiel en copropriété au Luxembourg, et ce indépendamment de la taille et de l'année de construction de ces immeubles. Les deux projets sous avis procèdent dans ce contexte à des adaptations, respectivement, de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis¹ (ci-après « la loi modifiée du 16 mai 1975 ») et de son règlement d'exécution², notamment afin de définir les modalités d'alimentation du fonds de travaux obligatoire ainsi que les conditions dans lesquelles les copropriétaires concernés pourront adopter les décisions relatives à la réalisation des travaux d'infrastructures et de rénovations visés.

En bref

- La Chambre de Commerce salue le principe de la mise en place et de l'alimentation obligatoire d'un fonds de travaux.
- Elle demande cependant, pour plus de flexibilité, que l'obligation d'instituer ce fonds s'applique seulement à l'issue d'une ancienneté de 5 ans d'un immeuble et de ses parties communes, et non pas de façon immédiate pour des bâtiments nouvellement construits.
- Elle souhaite aussi, dans un souci de sécurité juridique et de mise en œuvre plus aisée des futures dispositions, voir clarifier certains aspects, notamment quant au rôle et à la responsabilité qui sont transférés à un syndic.

À travers l'institution de l'obligation de mettre en place un fonds de travaux pour les copropriétés, les deux projets sous avis ambitionnent notamment de favoriser des investissements dans l'efficacité énergétique des bâtiments résidentiels, semi-résidentiels et non-résidentiels au Grand-Duché. Le but

1 Loi du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis (Mémorial A – N° 28 du 23 mai 1975)

2 Règlement grand-ducal du 13 juin 1975 prescrivant les mesures d'exécution de la loi du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles (Mémorial A – N° 34 du 20 juin 1975)

est également d'inciter les copropriétaires à investir dans la production d'énergie renouvelable. D'après l'exposé des motifs, le fonds de travaux obligatoire vise ainsi en particulier à financer :

- les travaux de rénovation énergétique ayant pour vocation d'améliorer la performance de l'enveloppe thermique (murs, toiture, etc.) ou des installations techniques (chauffage, ventilation, etc.) ;
- les travaux de réalisation d'infrastructures en préparation pour l'installation de gaines techniques dans les parties communes de l'immeuble (bornes de charge pour la mobilité électrique, etc.) ;
- les travaux de réalisation d'installations de production ou d'installations de stockage d'énergie à partir de sources d'énergies renouvelables.

En ce qui concerne les flux entrant dans le fonds de travaux, il serait alimenté par une cotisation annuelle obligatoire versée par les copropriétaires. Suivant le texte du projet de loi, le montant minimal de cette cotisation annuelle à verser s'établirait à 10% de la quote-part des copropriétaires dans la somme des charges relatives à la conservation et à l'entretien des parties communes supportées par la copropriété au cours de l'exercice comptable précédent. Le projet de loi précise en outre que l'assemblée générale des copropriétaires dispose de la faculté de fixer un montant plus élevé pour cette cotisation, une décision qui serait prise à la majorité des voix des copropriétaires présents ou représentés par un mandataire, c'est-à-dire dans les conditions de majorité prévues par l'article 15 de la loi modifiée du 16 mai 1975³. À noter par ailleurs que les cotisations versées dans le fonds de travaux seraient attachées aux lots et définitivement acquises au syndicat des copropriétaires. En cas de vente d'un lot par un propriétaire, celui ne serait donc pas en mesure de revendiquer un remboursement du montant total qu'il aurait cotisé au fonds de travaux durant sa période de possession du lot.

D'après l'exposé des motifs, l'obligation de constitution d'un fonds de travaux et les modalités d'alimentation décrites seraient nécessaires en vue de surmonter certaines difficultés qui se présentent régulièrement dans le cadre du financement de projets de rénovation énergétique dans des copropriétés au Luxembourg. En obligeant les copropriétaires à contribuer ensemble à la formation d'une réserve non récupérable pour des travaux de rénovation ou des travaux de réalisation d'infrastructures ou d'installations, un avantage serait de rendre les copropriétaires plus enclins à approuver la programmation de tels travaux, ce qui se traduirait par une plus grande disposition de l'assemblée générale à voter pour la réalisation de tels projets d'envergure. Un autre avantage serait en outre l'étalement dans le temps des dépenses liées à la constitution progressive de cette réserve, étant donné que certaines copropriétés font parfois face à des problèmes d'anticipation des dépenses ponctuelles importantes qui sont liées à de tels investissements. Finalement, les auteurs avancent que cette plus grande acceptabilité des investissements permettrait également de lutter de façon générale contre la dégradation de la substance et des équipements d'un immeuble en copropriété.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

En recommandant entre autres que le Luxembourg exploite le potentiel total d'efficacité énergétique qui peut être atteint par la rénovation du parc immobilier en 2015, l'étude de la « Troisième Révolution Industrielle » pour le Grand-Duché⁴ a mis en évidence l'**efficacité énergétique des bâtiments** comme un des leviers cruciaux pour concrétiser les ambitions de l'accord de Paris de 2015. Dans le cadre de son Plan National intégré en matière d'Énergie et de Climat (PNEC)⁵, le Luxembourg s'est par conséquent fixé des objectifs ambitieux d'ici à 2030, en visant une amélioration de 40% à 44% de l'efficacité énergétique ainsi que l'atteinte d'une part de 25% des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute.

3 « [L]es décisions de l'assemblée générale sont prises à la majorité des voix des copropriétaires présents ou représentés par un mandataire régulier, tous les copropriétaires dûment convoqués, s'il n'en est autrement ordonné par la loi. »

4 À savoir le processus de réflexion prospectif de la « Troisième Révolution Industrielle », initié par le Ministère de l'Économie en collaboration avec la Chambre de Commerce et IMS Luxembourg, étude stratégique dans le cadre de laquelle le Grand-Duché s'est fixé notamment des objectifs ambitieux pour accélérer la transition écologique / énergétique de l'économie.

5 Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (2018), « *Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan Luxemburgs für den Zeitraum 2021-2030* », décembre 2018.

Comme la Chambre de Commerce soutient pleinement les ambitions de décarbonisation de la société et de l'économie que le Grand-Duché s'est fixé, elle salue de façon générale le principe de la mise en place d'un fonds de travaux obligatoire qui fait l'objet des deux projets sous avis et qui s'inscrit dans une optique d'**augmentation du taux de rénovation énergétique** pour les immeubles bâtis en copropriété. À ses yeux, la recherche de solutions pour les obstacles qui empêchent aujourd'hui en partie la réalisation de projets d'investissements énergétiques dans les copropriétés paraît d'autant plus indispensable qu'il faut anticiper que le nombre d'immeubles bâtis en copropriété au Luxembourg va encore s'accroître significativement à l'avenir. D'après les données les plus récentes du STATEC et du LISER⁶, le Grand-Duché comptait déjà environ 16.500 immeubles à appartements et 8.700 immeubles semi-résidentiels dans son parc immobilier résidentiel et semi-résidentiel au 1^{er} mars 2020⁷, tandis que la part des maisons unifamiliales parmi les immeubles construits affiche clairement une baisse tendancielle depuis 2001. En tablant sur le principe d'une densité accrue et plus durable sur le marché du logement dans le futur, notamment dans une perspective d'utilisation rationnelle du sol, on peut donc estimer que le nombre d'immeubles en copropriété va continuer à augmenter de façon dynamique sous l'impact de la croissance démographique projetée pour le Grand-Duché, ce qui fera de la réalisation de projets d'amélioration de la performance énergétique dans des copropriétés un enjeu encore plus important dans le contexte de l'action climatique du Luxembourg.

Face à ce défi de taille qui consiste(ra) dans le **financement de ces investissements** précités, la Chambre de Commerce reconnaît que cela demande(ra) des efforts collectifs de l'ensemble de la société, émanant à la fois des acteurs privés et des autorités publiques. Dans ce contexte, elle salue les **dispositifs d'aides**⁸ qui ont déjà été mis en place par les autorités et auxquels peuvent également accéder en grande partie les copropriétés, alors que les deux projets sous avis ont pour objectif de stimuler encore davantage les investissements des acteurs privés. En effet, bien que les copropriétés puissent, en fonction du règlement de copropriété ou des décisions de l'assemblée générale, déjà constituer **un ou plusieurs fonds de réserve**⁹, les deux projets sous avis prévoient la **constitution d'un fonds de travaux à titre obligatoire** et ce systématiquement pour chaque immeuble bâti résidentiel, semi-résidentiel ou non-résidentiel en copropriété¹⁰ au Luxembourg. Ceci devrait ainsi *a priori* avoir pour avantage de permettre l'accumulation d'une **réserve d'épargne privée** qui pourra être mobilisée pour le financement d'investissements privés dédiés à l'atteinte des objectifs climatiques nationaux.

Concernant le caractère obligatoire du fonds et l'impact de la cotisation annuelle – un risque d'effets collatéraux néfastes

Si la Chambre de Commerce salue de façon générale le principe de la mise en place et de l'alimentation obligatoire d'un fonds de travaux pour des immeubles bâtis en copropriété, elle craint cependant que ce concept puisse, dans certains cas de figure, provoquer des **effets collatéraux néfastes** potentiellement dommageables. De plus, elle s'interroge également si les deux projets sous avis ne gagneraient pas à être complétés, notamment en prévoyant une plus **grande flexibilité** à certains égards, et ce surtout dans l'optique d'une exécution plus facile et pragmatique des projets.

6 LISER et STATEC (2020), « *Le logement en chiffres n°9* », avril 2020.

7 Plus précisément, les immeubles à appartements (16.534) et les immeubles semi-résidentiels (8.714) représentaient ainsi ensemble environ 17,2% du nombre total de bâtiments (146.664) que le Grand-Duché comptait à cette date. À noter par ailleurs que les immeubles à appartements et les immeubles semi-résidentiels hébergeaient ainsi respectivement 87.961 et 34.853 logements au 1^{er} mars 2020, ce qui représente environ 50,3% du stock de logements total dont disposait le Luxembourg à cette époque.

8 Dans le contexte du paquet législatif « *Klimabank an nohaltegt Wunnen* », les copropriétés peuvent ainsi notamment avoir accès au régime d'aides financières « Prime House », elles peuvent formuler une demande d'aide financière commune pour l'établissement d'un certificat LENOZ pour un bâtiment résidentiel, tandis que chaque copropriétaire dispose également de la possibilité de contracter individuellement un prêt climatique « KlimaPret ». De plus, en ce qui concerne les demandes de prime pour l'installation d'une borne de charge privée pour la mobilité électrique, une démarche commune par des copropriétaires est également possible.

9 Ce(s) fonds de réserve a / ont en particulier comme objectif de financer soit des grands investissements, soit des dépenses exceptionnelles très importantes.

10 À ce titre, l'exposé des motifs précise que « [D]ans un souci de permettre une application simple et non coûteuse des dispositions relatives au fonds de travaux par tous les concernés (propriétaires, syndicats, syndics, professionnels du secteur, etc.), ces dispositions sont les mêmes pour tous les immeubles bâtis en copropriété, indépendamment de leur année de construction, de leur taille ou autres. ».

En premier lieu, la Chambre de Commerce note que l'obligation d'instituer un fonds de travaux concernera chaque immeuble bâti en copropriété au Luxembourg, les deux projets n'opérant pas de distinction entre les immeubles destinés à l'habitation et les **bâtiments exploités à des fins professionnelles**. Or, pour certaines entreprises qui sont copropriétaires d'immeubles hébergeant des locaux commerciaux ou des espaces de bureaux / de co-working, la Chambre de Commerce donne à considérer que ces entreprises se verraient alors négativement impactées par la **charge additionnelle** que représente le versement de la cotisation annuelle obligatoire. Au lieu de cotiser dans un fonds de travaux, elle estime en effet que de telles entreprises auraient davantage intérêt à se constituer des réserves fiscalement déductibles dans leur bilan. Si la Chambre de Commerce ne s'oppose pas strictement à une intégration des **bâtiments à usage professionnel** en copropriété au champ d'application du fonds de travaux ci-proposé, elle estime en revanche que les deux projets devraient être complétés par des mesures d'accompagnement sur le plan fiscal. A ses yeux, pour ne pas pénaliser excessivement les entreprises concernées, il pourrait ainsi en particulier être envisagé d'introduire une **déductibilité fiscale** définitive (au moins partielle) des cotisations annuelles obligatoires à verser au fonds des travaux.

Une autre interrogation de la Chambre de Commerce concerne ensuite la détermination du **montant minimal** de la cotisation annuelle. D'après le projet de loi sous avis, le montant de la cotisation annuelle ne peut en effet pas être inférieur à 10% de la quote-part d'un copropriétaire dans la somme des charges annuelles relatives à la conservation et à l'entretien des parties communes supportées par la copropriété au cours de l'exercice comptable précédent. En particulier, la Chambre de Commerce se demande comment le **seuil minimal forfaitaire de 10%** a été choisi par les autorités, notamment puisque l'exposé des motifs n'offre aucune estimation approximative quant au **volume total de cotisations** qui pourrait potentiellement être prélevé chaque an sur le plan national via l'instrument du fonds avec ce seuil. Dans ce contexte, elle souhaite également rappeler qu'en France, où l'obligation de mettre en place un fonds de travaux similaire a été institué par la loi ALUR¹¹, il est prévu que le montant minimal de la cotisation annuelle se situe à 5% du budget prévisionnel que le syndicat des copropriétaires vote chaque année pour faire face aux dépenses courantes de maintenance, de fonctionnement et d'administration des parties communes et équipements communs de l'immeuble en copropriété.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le choix d'un **seuil approprié pour le montant minimal** de la cotisation annuelle paraît important, puisque son versement annuel affectera également la **situation financière** de chaque ménage propriétaire d'un logement dans un immeuble en copropriété. Etant donné que la cotisation constitue une charge additionnelle pour les personnes physiques, elle estime que son paiement se traduira donc inévitablement par un impact négatif sur le plan du taux d'effort¹² d'un ménage, et ce alors que des études de l'Observatoire de l'Habitat¹³ ont déjà récemment confirmé que les **accédants récents à la propriété** sont en particulier exposés à des taux d'effort moyen plus élevés. Pour un ménage modeste ayant accédé récemment à la propriété, et notamment dans le cas où il aurait acquis une **unité d'habitation neuve** allant de pair avec des mensualités d'emprunt plus élevées, la Chambre de Commerce craint que la cotisation obligatoire puisse par conséquent générer des difficultés financières pour de tels propriétaires. En référence à l'exemple français, et afin d'amortir l'émergence de tels effets néfastes, elle plaide dès lors en faveur d'un **seuil minimal forfaitaire plus faible** pour la cotisation que le seuil de 10% actuellement envisagé par le projet de loi sous avis.

En ce qui concerne **l'obligation de constitution du fonds** de travaux, la Chambre de Commerce demande en outre l'introduction d'une plus grande **flexibilité** en la matière. En effet, pour des bâtiments nouvellement construits qui répondent aux critères les plus récentes en matière de performance énergétique et de durabilité, elle estime que l'application homogène de l'obligation de constitution du fonds paraît en partie démesurée et injustifiée, et ce en particulier dans le cas où un diagnostic technique de l'état de l'immeuble n'identifierait pas de besoins en travaux spécifiques pour le court et le moyen terme. Dans l'optique d'une exécution plus pragmatique des deux projets sous avis, la Chambre de Commerce propose ainsi de prévoir que l'obligation d'instituer le fonds de travaux s'applique seule-

11 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

12 De façon générale, le taux d'effort en logement désigne le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible d'un ménage, et il peut se définir par plusieurs indicateurs, comme le prix moyen / médian du logement rapporté au revenu moyen / médian, comme le loyer moyen / médian du logement rapporté au revenu moyen / médian, ou comme le rapport entre les dépenses pour le logement et le revenu disponible d'un ménage.

13 Observatoire de l'Habitat (2020), « Le "Logement abordable" au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels », Note n°26 de l'Observatoire de l'Habitat, juin 2020.

ment à l'issue d'une **ancienneté de 5 ans d'un immeuble** et de ses parties communes, et non pas de façon immédiate pour des nouvelles constructions.

Finalement, vu que les cotisations versées dans le fonds resteraient attachées aux lots sans possibilité pour le propriétaire de demander un remboursement, la Chambre de Commerce estime qu'il existe un risque que des propriétaires tentent de récupérer cette somme soit en augmentant le prix de leur bien immobilier du montant total cotisé à l'occasion d'une mise en vente de leur bien, soit à travers des augmentations de loyer dans le cas d'une mise en location. En vue de soutenir les ménages propriétaires et afin d'agir de façon préventive contre de tels comportements, la Chambre de Commerce rappelle dès lors sa proposition d'une introduction d'une certaine **déductibilité fiscale des cotisations** et ce également pour les personnes physiques. Dans le même ordre d'idées, étant donné que les auteurs avancent que les décisions des copropriétaires relatives à la réalisation des travaux d'infrastructures et de rénovations devraient idéalement être basées sur une **analyse spécifique du bâtiment** et après établissement d'un **plan pluriannuel**¹⁴ des besoins en travaux, la Chambre de Commerce se prononce en faveur de mesures de soutien étatiques dans cette phase de programmation préparatoire des travaux. Elle plaide ainsi pour une **participation financière des autorités publiques** dans l'élaboration de ces diagnostics et de plans, idéalement par voie d'une subvention ou d'un cofinancement étatique qui pourrait être accordé au syndicat des copropriétaires.

Concernant les éléments qui restent à clarifier

Si elle salue les principes généraux et les motivations sous-jacentes aux deux projets sous avis, la Chambre de Commerce se permet néanmoins de faire remarquer que les dispositions des projets semblent parfois manquer de précision à certains égards, donnant ainsi lieu à des insécurités juridiques potentielles dans plusieurs domaines.

En premier lieu, alors que l'exécution effective des dispositions sera déjà de nature à provoquer une **charge administrative supplémentaire pour les syndics** nommés par l'assemblée générale des copropriétaires, la Chambre de Commerce regrette de surcroît que les projets sous avis restent vagues quant à la spécification du rôle et de la responsabilité qui sont transférés à un syndic dans certains cas de figure. Suivant l'article 1 du projet de règlement grand-ducal sous avis, qui a pour objet de compléter l'article 25 du règlement grand-ducal du 13 juin 1975 prescrivant les mesures d'exécution de la loi modifiée du 16 mai 1975¹⁵, un syndic pourrait en effet **exiger le versement de la cotisation annuelle** obligatoire de la part d'un copropriétaire.

Or, la Chambre de Commerce estime que les dispositions des projets sous avis ne semblent pas couvrir la possibilité d'un **non-paiement de la cotisation** par un copropriétaire. En cas d'insolvabilité d'un copropriétaire ou en cas d'incapacité à verser la cotisation, elle s'interroge dès lors quelles seraient les démarches à prendre et quelle est la responsabilité que les projets transfèrent au syndic dans un tel cas de figure. Par extension, en cas de **refus de paiement** par un ménage, elle se demande quelles seraient alors les mesures de sanctions possibles à mettre en œuvre par les différentes parties prenantes de la copropriété.

En deuxième lieu, concernant les adoptions de **décisions par l'assemblée générale des copropriétaires**, la Chambre de Commerce fait remarquer que pour certaines situations, les **conditions de majorité** dans lesquelles la prise de décision doit s'opérer ne sont pas toujours claires. S'il est explicitement prévu que les décisions concernant les travaux visés par les projets sous avis seront à adopter dans les conditions de majorité de l'article 16 de la loi modifiée du 16 mai 1975, elle se demande en revanche quelles conditions de majorité seront d'application pour arrêter l'affectation précise des moyens de financement du fonds de travaux à des projets donnés. De façon similaire, la Chambre de Commerce note que le commentaire des articles du projet de loi dispose que des **revenus provenant d'installations de production d'énergie** à partir de sources d'énergie renouvelables pourront aussi alimenter le fonds de travaux, mais sans pour autant que le texte du projet de loi prévoit cette possibilité ou encore ne règle quelles sont les conditions de majorité pour l'adoption d'une telle décision. Par ailleurs, en cas de réalisation de travaux d'infrastructures et de rénovations, elle s'interroge encore

¹⁴ C'est-à-dire sur base d'un plan des besoins en travaux de remplacement d'équipements communs, de travaux de toute nature, de rénovation énergétique, ainsi qu'également, en prenant en compte les coûts de réalisation des installations de gaines techniques et des travaux d'installation pour la production et le stockage d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables.

¹⁵ Règlement grand-ducal du 13 juin 1975 prescrivant les mesures d'exécution de la loi du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles (Mémorial A – N° 34 du 20 juin 1975)

quant au traitement fiscal des moyens du fonds de travaux qui seraient alors effectivement utilisés, un aspect important qui n'a pas fait l'objet d'explications dans les projets sous avis. Pour éviter tous types d'insécurité juridiques à ces égards, la Chambre de Commerce invite donc les auteurs à compléter les deux projets sous avis en ces sens.

Finalement, la Chambre de Commerce note que dans le commentaire des articles du projet de loi sous avis, les auteurs avancent qu'en cas de **liquidation des moyens du fonds de travaux**, cette dernière ne serait pas soumise à des modalités particulières. La Chambre de Commerce s'étonne de cette affirmation de la part des auteurs. Afin de renforcer la sécurité juridique, elle ne peut dès lors que vivement inviter les auteurs à compléter le projet de loi sous avis en ajoutant des modalités de liquidation du fonds de travaux qui s'appliqueraient dans le cas échéant.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

