



Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 10 décembre 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 9 octobre 2020 (après-midi)
2. 7713 Projet de loi portant modification de la loi du 20 juin 2020 portant dérogation temporaire à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
- Rapportrice : Mme Semiray Ahmedova

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 4 décembre 2020
- Examen d'autres avis
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 7684 Proposition de loi portant dérogation temporaire à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
- Rapporteur : M. David Wagner

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 4 décembre 2020
- Examen d'autres avis
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. Le système « Lex Koller » (demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique "Piraten" du 15 octobre 2020)
5. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Frank Colabianchi, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen remplaçant M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Félix Eischen, M. Marc Hansen, M. Marc Lies, M. Roy Reding, M. David Wagner, M. Michel Wolter remplaçant Mme Françoise Hetto-Gaasch

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Henri Kox, Ministre du Logement

M. Mike Mathias, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Serge Wilmes

M. Marc Baum, Co-auteur de la proposition de loi 7684

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 9 octobre 2020 (après-midi)

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. 7713 Projet de loi portant modification de la loi du 20 juin 2020 portant dérogation temporaire à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Mme la Présidente-Rapportrice présente brièvement son projet de rapport qui est approuvé par les membres de la commission.

La commission propose le modèle de base pour les discussions en séance plénière.

3. 7684 Proposition de loi portant dérogation temporaire à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Mme la Présidente propose que soit ajoutée une phrase au rapport de M. Wagner pour exprimer la volonté de la commission d'évaluer la situation sanitaire. Cette phrase se lit comme suit :

« La commission propose qu'il soit établi un suivi de la situation sanitaire et des aides publiques accordées au terme de la période prévue dans le projet de loi gouvernemental. S'il s'avérait nécessaire, ces mesures pourraient toujours être prolongées. »

M. Fernand Etgen (Président de la Chambre) suggère que la proposition de loi soit discutée en séance plénière avant le projet de loi 7713 afin de donner l'opportunité aux auteurs de la proposition de loi de voter en faveur du projet de loi si leur proposition de loi est rejetée.

Le projet de rapport est approuvé.

La commission propose le modèle de base pour les discussions en séance plénière.

4. Le système « Lex Koller » (demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique "Piraten" du 15 octobre 2020)

M. Marc Goergen (Piraten) rappelle brièvement la « Lex Koller »¹. Il insiste sur le souhait de son parti de discuter de méthodes pour endiguer la flambée des prix des logements quand des sociétés étrangères sont prêtes à investir des sommes pharamineuses.

M. Yves Cruchten (LSAP) rend attentif au fait que des cabinets de conseil comme PwC informent sur les opportunités² que présente le marché de l'immobilier au Luxembourg. Il invite le Gouvernement à se pencher sur les effets des activités des gros investisseurs.

M. le Ministre se dit disposé à rediscuter la question avec M. le Ministre des Finances. L'orateur rappelle que la situation luxembourgeoise n'est pas nécessairement due à l'intérêt d'investisseurs étrangers.

M. Mike Mathias du Ministère du Logement rappelle les discussions et résultats des études présentées à la Chambre des Députés lors de la réunion jointe de la Commission du Logement et de la Commission des Finances et du Budget du 15 juin 2020.

Dans cette étude, les Ministères avaient choisi trois perspectives, mais sont arrivés à la même conclusion finale (pour le détail de l'étude, prière de consulter le procès-verbal de la réunion du 15 juin 2020). Une première perspective prenant le point de vue de la concentration de la réserve foncière destinée à l'habitation (en se basant sur un note de l'Observatoire de l'Habitat), la deuxième perspective approchait la question du point de vue des situations de propriété de l'ensemble des parcelles et lots cadastrales et la troisième perspective prenait celle des transactions des parcelles et lots cadastrales.

Pour mémoire : [La conclusion finale de l'étude](#)

L'étude quantitative de l'ensemble des données relatives aux entités juridiques recensées à l'AED et au Cadastre ne permet pas de tirer des conclusions pour ce qui est a) d'un impact de ces activités sur le marché immobilier national et notamment sur la formation des prix immobiliers, et forcément toute conclusion sur b) les risques potentiels qui émanent desdites activités quant à la formation d'une bulle immobilière au Luxembourg serait prématurée.

Les études quantitatives sur base des données du Cadastre et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, effectuées par le CTIE et le Liser, ne permettent pas de

¹ La loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, abrégée en LFAIE, a été adoptée le 16 décembre 1983 par l'Assemblée fédérale et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Aussi appelée **Lex Koller**, cette loi fédérale suisse limite l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Succédant à la Lex Friedrich, elle a été profondément modifiée en 1997 pour prendre le nom du Conseiller fédéral Arnold Koller, alors responsable du Département fédéral de justice et police (DFJP).

L'Arrêté fédéral de 1961 que cette loi a remplacé loi est à la source de la fameuse jurisprudence Schubert. L'objectif étant de « *prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse* », toute acquisition d'immeuble par une personne domiciliée à l'étranger est subordonnée à une autorisation administrative dont les conditions d'octroi sont exhaustivement énumérées par la loi et ses dispositions d'application. Sans une telle autorisation, l'acte juridique est nul et le transfert ne peut être inscrit au registre foncier.

² <https://www.pwc.lu/en/real-estate/docs/pwc-re2020-2015-en.pdf>

conclure à un impact important des « fonds immobiliers nationaux ou internationaux. Par contre, les recherches qualitatives économiques effectuées au cours des années précédentes entre autres pour l'Observatoire de l'Habitat par le Liser ou le Statec viennent à la conclusion que : La forte hausse des prix résulterait d'un fonctionnement « normal » du marché, en présence d'une offre limitée et d'une demande forte en logements. Les éventuels comportements spéculatifs ne semblaient pas dominer sur le marché. Les études de la Banque Centrale du Luxembourg (2016, 2018); du FMI (2018) et de l'OCDE (2017) en viennent à des conclusions semblables.

M. André Bauler (DP) rend attentif au fait qu'au sens de la loi Koller, on entend par personnes à l'étranger, toute personne domiciliée à l'étranger qui n'est pas ressortissante suisse ainsi que tout personne domiciliée effectivement en Suisse qui n'est pas ressortissante UE/AELE sans être pour autant titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C) valable.

La question du domicile est fondamentale.

Selon le droit suisse, celui-ci est n'est établi qu'au lieu où une personne:

- réside avec l'intention de s'y établir durablement,
- situe le centre de son existence et de ses relations personnelles,
- vit régulièrement durant son temps libre,
- a sa famille et ses amis et
- prend part à une vie sociale.

Ainsi, l'étranger qui souhaite acquérir un immeuble en Suisse en y faisant valoir son domicile effectif doit le prouver, au besoin par la prise en compte d'autres éléments que les seules autorisation cantonale de séjour et attestation communale d'arrivée.

Le Luxembourg est un pays membre de l'Union européenne et respecte de ce fait les principes de la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux. Si des investisseurs étrangers créent une société dans un autre pays membre d l'Union européenne, cette société peut être active au Luxembourg.

L'article 12 (Motifs impératifs de refus)³ de la Loi « Koller » prévoit que l'autorisation d'acquérir est refusée en tout état de cause, lorsque l'immeuble sert à un placement de capitaux que la loi n'autorise pas. Cependant les immeubles destinés à l'exercice d'une activité économique (immeubles servant d'établissement stable, par exemple les immeubles servant de fabrique, de dépôt et d'entrepôt, de bureau, de centre commercial, de magasin de vente, d'hôtel, de restaurant, d'atelier d'artisanat, de cabinet médical) peuvent être acquis sans autorisation (art. 2, al. 2, let. a)

De tels immeubles peuvent aussi être acquis comme de purs placements de capitaux. A cet égard, l'acquisition libre est possible non seulement pour la propriété de l'immeuble mais aussi pour d'autres droits sur l'immeuble, tels que la constitution de droits d'emption, de préemption ou de réméré, le financement de l'achat d'un immeuble ou l'acquisition d'une cédule hypothécaire.⁴

³ [RS 211.412.41 Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger \(LFAIE\) \(admin.ch\)](#)

⁴ <http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/wirtschaft/grundstueckerwerb.html>

Ne sont pas considérés comme des fonds de placement au sens de la « loi Koller » les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV), les sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF) et les sociétés en commandite pour placements collectifs selon la loi sur les placements collectifs de capitaux.

Selon l'orateur, la problématique s'étend aussi au droit de propriété et donc au droit constitutionnel et au droit civil. L'orateur rappelle que de nombreux citoyens luxembourgeois sont propriétaires d'un bien dans un autre pays membre de l'Union et que des milliers de Luxembourgeois habitent dans les villages limitrophes au Grand-Duché de Luxembourg. Si le Luxembourg voulait limiter l'accès à son marché immobilier à des non-Luxembourgeois et non-citoyens, il provoquerait un problème d'envergure européenne.

M. Cruchten ajoute que des sociétés d'investissement contribuent éventuellement à des situations similaires dans d'autres grandes villes. Il ne faut pas perdre de vue la question centrale qui est celle du manque de logements abordables au Luxembourg.

M. David Wagner (déi Lénk) estime que l'Union européenne n'apporte en effet pas la solution à tous les problèmes que rencontrent les petites gens.

L'orateur rappelle que c'est la sensibilité politique déi Lénk qui, lors de la séance publique du 20 novembre 2019 et dans le cadre du débat autour du projet de loi 7218, a déposé une motion concernant la production d'un rapport détaillé sur les activités des fonds immobiliers nationaux et internationaux au Luxembourg et leur potentiel impact sur le marché immobilier national.

Après discussion, la Chambre des Députés a décidé unanimement de renvoyer ladite motion en commission parlementaire et plus précisément de la discuter dans le cadre d'une Commission jointe de la Commission du Logement et de la Commission des Finances et du Budget.

La motion est libellée comme suit :

« La Chambre des Députés,

- considérant la situation particulièrement tendue sur le marché immobilier avec des hausses de prix de l'immobilier très inquiétantes ;
- considérant les conséquences particulièrement graves auxquelles serait confronté le pays suite à l'éclatement d'une bulle immobilière ;
- considérant que des fonds immobiliers nationaux et internationaux, ainsi que des sociétés privées nationales ou internationales, interviennent de manière importante sur le marché immobilier national et que ces activités sont susceptibles d'avoir un impact considérable sur la formation des prix immobiliers et potentiellement sur la formation d'une bulle immobilière;
- considérant que peu d'informations ou d'analyses sont actuellement disponibles sur les caractéristiques et l'ampleur des activités des fonds immobiliers nationaux et internationaux, ainsi que des sociétés privées nationales ou internationales, en relation avec le marché immobilier national ;

invite le Gouvernement :

- à produire dans les six mois à venir un rapport détaillé sur les activités des fonds immobiliers nationaux et internationaux, ainsi que des sociétés privées nationales et internationales, en relation avec le marché immobilier national, qui analyse notamment

a) l'ensemble de leurs activités en relation avec le marché immobilier national de manière qualitative et quantitative, ainsi que

b) l'impact de ces activités sur le marché immobilier national et notamment sur la formation des prix immobiliers et

c) les risques potentiels qui émanent desdites activités quant à la formation d'une bulle immobilière au Luxembourg. »

M. David Wagner (déi Lénk), co-auteur de la motion, ajoute que la demande va dans le sens de ne pas seulement faire réaliser une étude portant sur les Fonds d'investissement spécialisés (FIS), mais bien sur tous les fonds immobiliers. L'étude fait toujours défaut.

M. Wagner est d'avis que la motion devrait poursuivre son cheminement. Il faudrait donc qu'elle soit discutée une nouvelle fois lors d'une réunion jointe des deux commissions parlementaires. Si elle est rejetée, elle doit être renvoyée en séance plénière pour être soumise au vote de la Chambre.

Il est proposé que les ministres discutent entre eux des aspects qui se présentent dans le contexte. M. Goergen peut se montrer d'accord avec un suivi du dossier qui pourrait avoir lieu fin janvier ou début février 2021.

5. Divers

La Commission du Logement a été saisie d'une demande de la Chambre immobilière qui souhaite présenter un ensemble de mesures pratiques ayant un impact sur l'offre de logements à coût modéré.

Il est décidé à l'unanimité d'orienter la Chambre immobilière vers les différents groupes parlementaires.

* * *

Luxembourg, le 10 décembre 2020

La Secrétaire-administrateur,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova