

N° 7734²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant introduction de l'obligation d'effectuer par voie électronique le dépôt de documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et portant modification

- 1° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ;**
- 2° de la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers ;**
- 3° de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal relatif au dépôt par voie électronique des documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 novembre 1971 portant simplification de la formalité de l'enregistrement des actes civils publics et des actes ou écrits faits sous signature privée

(11.2.2021)

Par lettre en date du 15 décembre 2020, Monsieur Pierre Gramegna, Ministre des Finances, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

L'objectif de la réforme

1. Afin de diminuer le volume de papier circulant entre les études notariales, les bureaux d'enregistrement et les conservations des hypothèques, le projet de loi sous avis vise l'introduction d'un échange électronique obligatoire de la documentation des actes authentiques entre les études notariales et l'administration.

2. Ainsi, il est proposé que l'enregistrement ne se fasse plus sur base de l'original de l'acte notarié (tel qu'il est le cas aujourd'hui), mais à l'aide d'une expédition-minute produite par le notaire sur base de l'original qui sera transmise à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED).

3. Cette expédition-minute sera accompagnée d'une série de métadonnées correspondantes qui seront composées des données essentielles de l'acte. Les différentes métadonnées qui doivent obligatoirement être attachées à l'expédition-minute seront précisées par règlement grand-ducal.¹

¹ Ministère des Finances, « Projet de règlement grand-ducal relatif au dépôt par voie électronique des documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA », Pub. L. No. 835x57c1d (2020).

4. Ces métadonnées alimenteront automatiquement le système informatique de la « Publicité foncière » qui relie l'AED avec l'Administration du cadastre et de la topographie (ACT), et dont l'actualisation se fera donc de manière plus rapide, efficace et sûre.

5. Les avantages de ce processus de digitalisation seront nombreux – entre autres, la consultation numérique et l'accès automatique des notaires aux données hypothécaires et cadastrales sera progressivement introduite et complétée. Afin de dynamiser le processus, il est également proposé que l'AED digitalise l'entièreté des actes transcrits, importants mutation immobilière, depuis l'année 2009. À part des avantages indéniables en matière d'efficacité et de rapidité, l'alimentation directe par les notaires élimine également nombreuses sources d'erreur.

6. Ainsi, selon les auteurs, le projet de loi sous avis s'inscrit « dans le contexte de la politique gouvernementale visant à promouvoir une administration électronique au service du citoyen et de l'économie ».

7. Sans aller dans tous les détails juridiques quant à la réforme proposée, vu les avantages indiscutables en matière d'efficacité et de réduction de sources d'erreur, la Chambre des salariés souscrit pleinement à ce projet de loi sous condition que :

- 1) L'établissement de l'expédition-minute et des métadonnées par l'étude notariale ne provoque des coûts notariaux supplémentaires pour les intervenants et notamment pour les acquéreurs. Les prix immobiliers en hausse vertigineuse présentent déjà aujourd'hui une barrière financière insurmontable pour nombreux ménages. Au plein milieu d'une profonde crise du logement, toute augmentation supplémentaire des coûts liés à une transaction immobilière doit être évitée à tout prix ;
- 2) La sécurisation et la protection des données privées des intervenants, ainsi que l'intégrité de l'acte soient garanties lors du processus de digitalisation et de transmission (établissement d'une plateforme hautement sécurisée, signature électronique qualifiée, horodatage électronique).

Les métadonnées définies par règlement grand-ducal

8. Les métadonnées visées à l'article 2, point 1° du projet de loi sous avis sont précisées dans l'annexe du *projet de règlement grand-ducal relatif au dépôt par voie électronique des documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 septembre 1971 portant simplification de la formalité de l'enregistrement des actes civils publics et des actes ou écrits faits sous signature privée.*²

9. En ce qui concerne les actes avec mutation immobilière, les métadonnées à indiquer sont, entre autres, le montant total de la transaction, le numéro d'identification nationale de l'intervenant s'il s'agit d'une personne physique respectivement, pour une personne morale, le numéro d'identité, le numéro principal de la parcelle cadastrale, la localisation, une description du bien, etc...

10. Au vu de cette série de métadonnées à indiquer et à digitaliser, notre Chambre est d'avis qu'on devrait exploiter davantage cette base de données afin de remédier à un défaut majeur qui existe actuellement en matière de politique du logement et dans la lutte contre la crise du logement – l'accès limité du public à toute sorte de statistiques et de données empiriques en matière d'évolution du marché du logement !

L'accès aux informations – un enjeu de transparence démocratique

11. La crise du logement est actuellement un des défis sociaux-économiques principaux au Luxembourg. Or, vu la complexité du marché, il faudrait introduire toute une panoplie de mesures afin de remédier à l'évolution désastreuse des prix immobiliers et des loyers.

² Ministère des Finances, 2-7.

12. Si la crise du logement nous concerne tous et si nombreux citoyens et institutions seraient intéressés à proposer des réformes, à cultiver le débat démocratique et à participer au processus politique, force est de constater que l'accès aux données nécessaires reste limité à certaines institutions privilégiées, voire aux ministères.

13. Si notre Chambre est bien consciente du fait que l'AED a le droit de fournir certaines informations statistiques notamment en matière de prix enregistrés à l'Observatoire de l'habitat, dont les chercheurs ont sans aucun doute produit des publications de haute qualité sur les dernières années, nous constatons également que certaines statistiques clés en matière de logement ne sont rendues accessibles que de manière incomplète et irrégulière, voire avec un retard considérable.

14. En raison du manque d'accès aux données et aux chiffres réellement enregistrés par les notaires, nombreuses statistiques en matière immobilière reposent sur la saisie des offres immobilières (les prix et loyers annoncés) et restent en conséquence très lacunaires et estimatives.

15. Cette opacité indéniable qui entoure actuellement le marché immobilier rend difficile, voire impossible toute sorte de participation de la société au débat démocratique et politique. Sans accès à des données fiables et concrètes, on peut en fait dire tout et son contraire. Ainsi, à part du nombre limité de chercheurs privilégiés auxquels on donne accès à ces données cruciales, tous les autres intervenants – les chambres professionnelles qui veulent produire des avis et des propositions de loi qui tiennent la route, les citoyens qui ont le droit d'avoir un aperçu précis des évolutions sur le marché immobilier qui mettent actuellement en danger leur droit fondamental au logement, les chercheurs et les journalistes qui veulent faire des recherches de qualité, etc. – doivent se contenter de proposer des réformes estimatives et abstraites, voire arbitraires.

16. Cet enjeu de transparence démocratique est considérable et les défauts que nous connaissons pour le moment au Luxembourg dans la matière sont omniprésents (ils ne sont pas limités qu'au logement), illégitimes et démocratiquement inacceptables.

17. Si le gouvernement veut vraiment « *promouvoir une administration électronique au service du citoyen et de l'économie* »³ (tel est l'objectif selon l'exposé des motifs du projet sous avis), mieux vaudrait définir une série d'indicateurs clés liés au logement qui sont à extrapoler à partir des métadonnées transmises par les notaires et à publier obligatoirement par l'AED sur base annuelle, voire trimestrielle. Seule la publication régulière de ces informations permet d'étudier les évolutions récentes sur le marché immobilier luxembourgeois et de proposer des réformes aptes à remédier aux défauts de la base légale actuelle.

18. Notre Chambre est convaincue qu'à l'aide des métadonnées fournies par les notaires et d'une base de données digitale, il devrait être tout à fait possible de publier des données plus régulièrement et avec moins de retard.

Notons que la Chambre des salariés ne revendique nullement la publication de l'identité des acquéreurs. Évidemment, les données personnelles seront anonymisées et toute publication devra être limitée à des éléments descriptifs des biens immobiliers (prix, taille, localisation, etc.).

Une sélection d'informations clés qui ne sont pas publiées régulièrement

19. Comme nous évoquions ci-dessus, en raison du manque d'accès à certaines informations indispensables, il est parfois impossible d'identifier les différentes composantes qui sont à la base de l'explosion récente des prix. Logiquement, il est impossible de produire des réformes aptes à remédier à des phénomènes dont l'ampleur réelle est inconnue.

³ Ministère des Finances, Projet de loi portant introduction de l'obligation d'effectuer par voie électronique le dépôt de documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, 4.

20. Voici une sélection non exhaustive de certaines informations clés (il existe évidemment une multitude d'autres indicateurs qui devraient être publiés régulièrement) qui ne sont pas rendues régulièrement accessibles au public :

1) L'évolution du prix du foncier

21. La hausse continue et importante du prix du foncier est sans doute un des facteurs déterminants qui pousse les prix immobiliers vers le haut. Toutefois, les informations sur le prix du foncier ne sont publiées que de manière très irrégulière et avec un retard important. Ainsi, les données fiables les plus récentes sur ce sujet ont été publiées en février 2019 par l'Observatoire de l'habitat dans le cadre de leur Note N°24 qui décrit l'évolution des prix de vente des terrains à bâtir en zone à vocation résidentielle entre **2010 et 2017**⁴. On ne sait donc rien sur l'évolution du prix du foncier sur la période 2018-2020 qui était d'ailleurs marquée par une montée exceptionnelle du prix de l'immobilier.

22. Or, l'accès à ces données est fondamental afin de pouvoir évaluer l'impact de la spéculation foncière sur le marché immobilier et de développer des réformes aptes à remédier à ce phénomène néfaste. À l'aide des métadonnées informatisées, la publication régulière et concrète de cette évolution ne devrait poser aucun problème, ni d'un point de vue technique, ni d'un point de vue d'effort.

2) La concentration de la détention du foncier et de l'immobilier

23. Également en février 2019, l'Observatoire de l'habitat a publié la Note N°23 sur le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en **2016**⁵. Ce rapport décrit une structure véritablement oligarchique du marché du foncier au Luxembourg – une partie infime de la population détient la majorité du potentiel foncier destiné à l'habitat. Évidemment, la forte concentration de cette « marchandise » cruciale est en partie responsable pour la flambée du prix du foncier.

24. Or, jusqu'à présent, **il n'existe aucune documentation similaire pour la détention du parc immobilier et notamment du parc immobilier locatif**. Toutefois, au vu de la flambée des prix des appartements (surtout dans certains quartiers), il semble probable que les investissements provenant de fonds immobiliers et de certains multipropriétaires dynamisent cette flambée. Afin d'avoir un aperçu de la dimension de ce phénomène, des informations sur la concentration de la détention du parc immobilier locatif sont également indispensables !

3) Le pourcentage des nouvelles constructions qui sont immédiatement acquises par des investisseurs et multipropriétaires

25. Si l'analyse du taux de TVA appliqué à la construction de nouveaux appartements permettrait théoriquement de produire des statistiques sur la part des nouveaux projets qui est absorbée par des investisseurs et des multipropriétaires (taux de 3% pour les propriétaires-occupants respectivement 17% pour les investisseurs), force est de constater que ces données ne sont pas publiées régulièrement.

26. Or, ces données existent ! Ainsi, dans le procès-verbal de la réunion du 17 octobre 2019 de la Commission du logement de la Chambre des députés, on peut trouver **une sous-série de données non publiée** du STATEC qui révèle le pourcentage des « constructions en état futur d'achèvement » acquis par des propriétaires-occupants (3% TVA) respectivement par des investisseurs (17% TVA).⁶

27. Notons qu'il s'agit ici d'une information cruciale pour l'évaluation des raisons sous-jacentes à la crise du logement. Ainsi, les différentes institutions argumentent depuis des années sur l'envergure de l'investissement en provenance des fonds immobiliers et de multipropriétaires et sur la pression qui

4 L'Observatoire de l'habitat, « Les prix de vente des terrains à bâtir en zone à vocation résidentielle entre 2010 et 2017 » (Luxembourg, 2019).

5 L'Observatoire de l'habitat, « Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 » (Luxembourg, 2019).

6 Commission du Logement de la Chambre des députés, « Procès-verbal de la réunion du 17 octobre 2019 » (Luxembourg, 31 octobre 2019), 6-8.

en résulte. Toutefois, faute d'informations précises sur ce phénomène, les différents points de vue étaient assez arbitraires et facilement contestables. Afin de pouvoir implémenter des réformes bien ciblées, il est indispensable d'avoir des données précises et continues sur l'ampleur de ce phénomène.

28. La publication régulière de cette information cruciale dont le récit sera facilité grâce aux métadonnées accessibles à l'AED est absolument incontournable et devrait être rendue obligatoire ! Il s'agit d'un enjeu de transparence et de démocratie : les citoyens du Luxembourg ont le droit de connaître les raisons sous-jacentes à l'explosion des prix immobiliers qui mettent en danger leur droit fondamental au logement !

Conclusion

29. En conclusion, la Chambre des salariés souscrit pleinement à ce projet de loi dont les avantages en matière d'efficacité et de sécurité sont incontestables.

30. Toutefois, notre Chambre revendique qu'au vu de la situation extrêmement tendue que nous connaissons actuellement en matière de logement, l'AED aille au-delà de la seule simplification administrative et profite de la digitalisation des métadonnées pour publier régulièrement des informations fiables et concrètes sur les évolutions observées sur le marché immobilier privé.

31. Ces statistiques représenteraient non seulement un progrès important en matière de transparence, de participation démocratique et un véritable service au citoyen, mais elles permettraient également à toute personne de participer au développement de réformes bien ciblées, efficaces et de qualité.

Luxembourg, le 11 février 2021

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

