

N° 7763²

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 DES SALARIES

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal prescrivant les mesures d'exécution de la loi du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles

(20.4.2021)

Par lettre en date du 2 mars 2021, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

*

1. L'OBJECTIF DU PROJET DE LOI

Le projet de loi et le règlement grand-ducal sous avis visent l'introduction d'un *Fonds de travaux obligatoire pour les immeubles bâtis en copropriété qui sera alimenté par le biais d'une cotisation annuelle versée par chaque propriétaire.*

Le montant de cette cotisation annuelle ne puisse être inférieur 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. L'assemblée générale de la copropriété peut fixer une cotisation plus élevée.

Ainsi, il sera constitué au fil du temps une réserve financière qui pourra être mobilisée afin de financer rénovations et les travaux d'amélioration au sein de l'immeuble.

Notons qu'une fois versées au fonds, les cotisations sont attachées aux lots et définitivement acquises au syndicat des copropriétaires. Elles ne sont ni récupérables par le propriétaire, ni remboursées par le syndicat lors de la cession d'un lot.

L'instauration d'un tel fonds de travaux devrait aider à surmonter plusieurs obstacles qui entravent actuellement la réalisation continue et efficace de rénovations de l'immobilier résidentiel bâti en copropriété au Luxembourg.

D'abord, les copropriétaires rencontrent souvent des problèmes à anticiper les dépenses importantes que pourraient engendrer des travaux de rénovation d'envergure. Faute de réserves financières suffisantes, ces travaux sont souvent retardés, voire supprimés.

En plus, si aucune réserve a été constituée par les copropriétaires, il s'avère généralement plus difficile de persuader les copropriétaires de voter pour la réalisation de travaux coûteux et de qualité lors d'une assemblée générale.

En conséquence, nombreux immeubles plus âgés dégradent et deviennent insalubres au fil du temps ce qui provoque une dégradation progressive du patrimoine immobilier ainsi que des conditions et de la qualité de vie de nombreux locataires.

Ces différents facteurs – l'obligation d'instaurer un tel fonds, la fixation d'une cotisation forfaitaire minimale, ainsi que le fait qu'elle sera définitivement cédée au syndicat et par conséquent non récu-

pérable par le propriétaire respectif du lot – **devraient dynamiser les investissements réguliers dans la rénovation et l’entretien d’immeubles résidentiels bâtis en copropriété.**

En plus, **dans la lutte contre la crise climatique, l’augmentation de l’efficacité énergétique des immeubles bâtis copropriété est une condition sine qua non de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.** Dans le cadre du Plan national intégré en matière d’énergie et de climat 2021-2030 (PNEC), des objectifs nationaux ambitieux ont été fixés tels qu’une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55% et une amélioration en matière d’efficacité énergétique de 40 à 44% à l’horizon 2030.

Toutefois, en raison de l’effort économique important qui est nécessaire pour réaliser des rénovations énergétiques, les copropriétaires sont souvent réticents à l’idée d’investir les montants nécessaires. L’introduction d’un fonds de travaux obligatoire en combinaison avec les subventions étatiques accordées dans le contexte du programme « *Clever Wunnen* » pourraient stimuler les investissements dans l’amélioration de la performance énergétique du parc immobilier luxembourgeois.

Vu que la Chambre des salariés souscrit intégralement à une décarbonisation accélérée de notre société et prise en compte du fait que nous avons critiqué à maintes reprises les appartements de plus en plus insalubres qui sont loués à loyers exagérés à des ménages modestes qui n’ont souvent pas le choix, nous soutenons à priori l’introduction d’un tels fonds de travaux obligatoire que nous jugeons un instrument apte à dynamiser les investissements dans les immeubles bâtis en copropriété.

Pendant, certains éléments de la réforme nous semblent autant contreproductifs qu’inacceptables et nous revendiquons par conséquent les modifications et précisions suivantes.

*

2. LES REMARQUES DE LA CHAMBRE DES SALARIES

2.1. L’investissement indispensable dans les infrastructures qui facilitent le recours à la mobilité douce

Afin de réaliser les objectifs écologiques fixés dans le cadre du PNEC et de promouvoir une utilisation plus rationnelle de l’énergie, les auteurs du projet de loi proposent que les avoirs du fonds de travaux obligatoire puissent, entre autres, être investis dans des « *travaux de réalisation d’infrastructures en préparation pour l’installation de gaines techniques dans l’espace commun de l’immeuble, notamment en vue de l’installation de points de charge pour des véhicules électriques (...)* »¹.

Si nous soutenons les investissements dans l’électrification du parc automobile luxembourgeois, nous tenons également à signaler que le moyen le plus efficace pour réaliser une utilisation plus rationnelle de l’énergie dans le domaine de la mobilité est sans doute la promotion de la mobilité douce. Après tout, le vélo sera toujours moins émetteur en CO₂ et moins consommateur en ressources que la voiture.

Or, au sein de nombreux immeubles résidentiels bâtis en copropriété, le manque d’infrastructures telles qu’un local de stockage pour les vélos sont une entrave au recours plus régulier des habitants à la mobilité douce.

En conséquence, nous proposons de mentionner dans la loi que les avoirs du fonds de travaux puissent également être investis dans l’aménagement d’infrastructures facilitant le recours à la mobilité douce. Dans un contexte similaire, on pourrait même envisager de rendre désormais l’installation d’un local de stockage pour vélos obligatoire pour des immeubles en copropriété nouvellement construits.

2.2. L’impact de l’introduction d’un fonds de travaux obligatoire sur les propriétaires à faible capacité financière

Si les propriétaires immobiliers font, selon les études de l’Observatoire de l’habitat, en moyenne, plutôt partie des ménages à revenus plus élevés contrairement aux locataires qui sont surreprésentés

¹ Ministère du Logement, « *Projet de loi portant introduction d’un fonds de travaux* » (s. d.), 3.

parmi les ménages modestes², nous tenons à signaler qu'il existe également des propriétaires à capacité financière plus limitée qui ont régulièrement des problèmes à joindre les deux bouts.

Ainsi, en raison des coûts financiers importants qui peuvent résulter des travaux de rénovation énergétique, il est tout à fait possible que certains propriétaires rencontrent des difficultés à financer les investissements décidés par les copropriétaires.

Le projet de loi propose l'introduction d'une cotisation forfaitaire minimale, mais expose également que de préférence, « *les copropriétaires devraient décider du montant nécessaire de cette cotisation en considération d'un plan pluriannuel du besoin en travaux, c.-à-d. sur base d'une analyse spécifique pour le bâtiment en question.* »³

En plus, il est proposé que cette cotisation plus ambitieuse que le minimum légal puisse être décidée « *par l'assemblée générale votant dans les conditions de majorité prévues à l'article 15 de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis, c'est-à-dire à la majorité simple, ceci pour encourager le plus possible la constitution et l'alimentation de ce fonds de travaux (...).* »⁴

Ainsi, une cotisation plus élevée peut être décidée à la majorité simple des copropriétaires. Par conséquent, les contributions pourraient facilement dépasser les moyens financiers de certains propriétaires sans que ces derniers aient la possibilité de bloquer cette augmentation décidée par l'assemblée.

Si nous comprenons la volonté des auteurs de rendre la constitution d'un fonds de travaux ambitieux le plus facile que possible, nous tenons également à signaler qu'il s'agit d'une arme à double tranchant qui pourrait poser des difficultés financières à nombreux propriétaires plus modestes.

Il est donc important que les auteurs prennent en compte que ce système pourrait potentiellement provoquer des effets secondaires néfastes au détriment des propriétaires moins aisés.

Dans ce même contexte, afin d'assurer que les investissements dans l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier luxembourgeois restent dynamiques et à un niveau élevé, il nous semble indispensable d'introduire, au moins à moyen terme, des subventions étatiques plus importantes qui seront échelonnées sur base de critères sociaux (revenus, etc.) afin de faciliter aux propriétaires aux revenus modestes le financement des rénovations énergétiques coûteuses.

2.3. Eviter les augmentations illégitimes de loyers à la suite de l'introduction du fonds de travaux obligatoire

2.3.1. Contre l'intégration immédiate des cotisations dans le calcul du capital investi

La loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation est censé plafonner les loyers maximums légaux en limitant le rendement locatif annuel à 5% du capital investi par le propriétaire dans le logement loué.

Ainsi, selon l'article 3, 1^o et 2^o, de ladite loi, le rendement locatif annuel maximal est réglé comme suit :

« Art. 3. (1) La location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5 % du capital investi dans le logement.

(2) A défaut d'accord entre parties, le capital investi est celui engagé :

- dans la construction initiale du logement et de ses dépendances telles que garages, emplacements de stationnement, jardin, grenier et cave, qui sont mis à la disposition du locataire et dont le coût est établi au jour de leur achèvement ;
- dans les travaux d'amélioration, dont le coût est établi au jour de l'achèvement des travaux, lesquels ne peuvent comporter des réparations locatives ou de menu entretien;

2 L'Observatoire de l'habitat, « L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018 », 25 (Luxembourg, juillet 2020).

3 Ministère du Logement, Projet de loi portant introduction d'un fonds de travaux, 5.

4 Ministère du Logement, 5.

- dans le terrain sur lequel l’habitation est sise, dont le coût est fixé à celui du jour de son acquisition ; le prix du terrain peut toutefois également être fixé forfaitairement par le bailleur à 20 % du capital investi. »

Au vu de cet article, il est évident que le capital investi dans les travaux d’amélioration et de rénovation ne devrait être pris en compte lors du calcul du loyer maximal qu’après l’achèvement desdits travaux.⁵

Toutefois, dans le commentaire de l’article 1, 1^o, du projet de loi sous avis, il est clarifié que « *dans la logique des objectifs du fonds de travaux, les cotisations rentrent dans la détermination du capital investi au sens de l’article 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d’habitation.* »⁶

Ainsi, sauf faute d’interprétation de notre part, les auteurs semblent proposer l’intégration immédiate des cotisations des propriétaires dans le calcul du capital investi sans qu’elles doivent nécessairement déjà être investies dans des travaux. Or, faute de réalisation de travaux présentant une « plus-value réelle » pour le locataire – en matière de qualité, de confort ou encore de performance énergétique –, toute augmentation légale du loyer sur base de la cotisation nous semble autant illogique qu’illégitime.

En plus, cette définition confirmerait une fois de plus le primat de la garantie de la rentabilité de l’effort économique du propriétaire sur toute protection sociale et financière des locataires. La Chambre des salariés a rejeté ce choix politique à maintes occasions dont tout récemment dans le cadre de notre avis relatif sur la refonte de la loi sur le bail à usage d’habitation.⁷

En effet, nous avons mis en évidence les nombreuses lacunes qui résultent de la priorisation de la rentabilité économique de l’investissement aux dépens de la protection financière du locataire. Cette approche est aujourd’hui d’autant plus inacceptable en raison de la profonde crise du logement qui menace en première ligne les ménages locataires les plus modestes.

En plus, nous tenons à signaler 3 effets secondaires néfastes que ce choix pourrait provoquer :

- 1) Le projet actuel propose une cotisation annuelle minimale qui ne puisse être inférieure à 10% de la quote-part des copropriétaires dans la somme des charges relatives à la conservation et à l’entretien des parties communes et ceci indépendamment de l’année de construction de l’immeuble.

Or, au sein des immeubles récents, il est peu probable que des investissements d’envergure dans une amélioration, voire une rénovation seront nécessaires au cours de la première décennie qui suit l’achèvement de la construction (Notons que le fait que la décote pour vétusté lors du calcul du capital investi n’est appliquée que pour des bâtiments dont la construction remonte à 15 ans ou plus confirme ce constat).

Vu l’obligation de cotiser ce montant forfaitaire minimal, les cotisations devraient s’accumuler et le fonds de travaux devrait gonfler sur cette période. Selon le texte actuel, les propriétaires pourraient se baser sur ces cotisations pour augmenter légalement les loyers sans que les cotisations soient mobilisées pour financer des améliorations ou des rénovations qui représentent une plus-value du point de vue du locataire. Dès lors, des hausses consécutives du loyer au cours de la première décennie qui suit l’achèvement (voire même au-delà) seraient possibles et ceci sans aucun gain réel pour le locataire qui rendrait légitimes lesdites augmentations ;

- 2) Vu que les cotisations seraient ajoutées au capital investi avant avoir leur investissement, les propriétaires qui ne résident pas eux-mêmes dans le bâtiment n’auraient guère d’intérêt à immédiatement investir les avoirs du fonds dans des rénovations (vu que ce n’est pas le propriétaire qui profite à court terme de ces investissements, mais plutôt le locataire). En fixant que les cotisations soient immédiatement intégrées dans le calcul du capital investi, on crée donc d’une certaine façon une mauvaise incitation qui est en contradiction avec l’objectif principal du projet de loi qui est la stimulation des investissements dans la qualité et la performance énergétique des immeubles bâtis en copropriété.

⁵ Rappelons dans ce contexte que la partie des coûts financiers liés à une rénovation énergétique qui a été subsidiée par l’Etat ne devrait pas être prise en compte lors du calcul du capital investi.

⁶ Ministère du Logement, Projet de loi portant introduction d’un fonds de travaux, 6.

⁷ Chambre des salariés (CSL), « Avis III/61/2020 relatif au 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 » (2020).

Lors d'un changement du propriétaire, le vendeur pourrait tout simplement ajouter sa quote-part des avoirs du fonds au prix de vente. Vu que l'article 1, 2° et 3°, du projet de loi sous avis propose de modifier les articles 16 et 17 de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis de façon à ce que les investissements dans, entre autres, les travaux de rénovation énergétique pourront être décidés à la majorité simple des voix de tous les copropriétaires, ce scénario serait notamment très probable dans des immeubles où la majorité des biens ne sont pas occupés par leur propriétaire ;

- 3) L'intégration immédiate des cotisations en combinaison avec le mécanisme de réévaluation du capital investi au jour de la conclusion du bail ou au jour de l'adaptation du loyer par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (article 3, 3°, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation) rendrait le calcul infiniment complexe et difficile à effectuer pour le propriétaire (respectivement le locataire). Ainsi, suivant la méthode proposée par les auteurs, chaque cotisation annuelle devrait en fait être réévaluée séparément par multiplication avec le coefficient correspondant à l'année durant laquelle le montant respectif a été versé au fonds.

En conclusion, nous nous opposons formellement à l'idée d'inclure les cotisations dès le départ dans le calcul du capital investi avant qu'elles soient investies dans des travaux d'amélioration ou de rénovation. Nous avons à maintes occasions critiqué la priorisation de la rentabilité de l'effort économique fait par le propriétaire aux dépens de la protection financière des locataires. Par conséquent, nous demandons que cette précision précitée soit supprimée du commentaire des articles.

En effet, la Chambre des salariés revendique que soit, au contraire, défini expressis verbis soit dans le commentaire des articles, soit, de préférence, dans l'article 1 du projet de loi que les cotisations ne seront à prendre en compte lors du calcul du capital investi une fois qu'elles ont été réellement investies dans des travaux. Vu les nombreuses lacunes et la complexité de la formule selon laquelle le capital investi est établi actuellement, il est indispensable d'inscrire cette précision dans la loi afin d'éviter de créer une nouvelle source d'incertitudes lors de futures litiges entre bailleurs et locataires.

En plus, nous tenons à demander une fois de plus qu'il soit précisé dans la loi que la partie des rénovations et assainissements qui est financée à travers des subventions étatiques ne devrait évidemment pas être prise en compte lors du calcul du capital investi. Ceci est d'autant plus importante dans le cadre des rénovations énergétiques (et généralement des investissements « verts ») dans les immeubles résidentiels vu qu'une partie importante de ces coûts est généralement couverte par des subventions telles qu'accordées dans le cadre du programme « Clever Wunnen ». Cette partie ne nécessite aucun effort économique de la part du propriétaire-bailleur et il serait donc absolument absurde et en contradiction avec la logique de la loi de l'intégrer dans le calcul du loyer maximal.

Ainsi, nous revendiquons que l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation soit modifié de sorte qu'il soit stipulé précisément que tout investissement financé par le biais d'aides étatiques ne doit entrer dans le calcul du capital investi.

2.3.2. La prise en compte lors du calcul du capital investi d'investissements qui ne représentent aucune plus-value pour le locataire

Dans un contexte similaire, aux yeux de la CSL, il est évident que les investissements ne représentent aucune plus-value réelle pour le locataire ne devraient avoir d'impact sur le loyer maximal légal. Rappelons que nous considérons comme plus-value réelle des travaux de réparation, d'amélioration, de transformation, de rénovation, qui ont un effet positif sur la qualité, le confort, voire la performance énergétique du bien loué.

Toutefois, au vu des différents postes qui seront rajoutés par le biais de l'article 1, 2°, du projet de loi sous avis à l'article 16, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis, et prise en compte du commentaire de cet article, il nous semble que certains investissements qui peuvent être inclus dans le calcul du capital investi ne sont pas conforme à ce principe.

Ainsi, l'article 1, 2°, du projet de loi propose de rajouter le point g) *les travaux de réalisation d'installations de production et de stockage d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables dans les parties communes.*⁸

Dans le commentaire de l'article, il est mis en avant que « *la mise en œuvre de ces technologies permettent à la communauté des habitants d'un immeuble de contribuer à la transition énergétique et d'améliorer la performance énergétique de leur bâtiment, notamment d'un point de vue autoconsommation (sur base d'une combinaison de production et de stockage d'énergie électrique par exemple) ou simplement par la production d'énergie à partir de source d'énergie renouvelables.* »⁹

Or, il est également indiqué que « *les revenus provenant de ces installations de production d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables pourront alimenter le fonds de travaux (...).* »¹⁰

Tandis qu'une modernisation de l'enveloppe thermique réduit par exemple les dépenses de chauffage du locataire, sauf possibilité d'un système d'autoconsommation (qui n'est pas obligatoire) où chaque locataire peut consommer sa quote-part de la production, la réalisation d'une installation de production d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables ne représente aucune plus-value pour le locataire. En conséquence, les coûts liés à cette installation ne devraient pas être inclus dans le calcul du capital investi lors de la détermination du loyer maximal.

Une telle approche serait en fait absurde. Ainsi, tandis que le locataire n'en profiterait nulle part, le bailleur pourrait en profiter deux fois – une fois à travers l'augmentation du loyer et une fois à travers les recettes provenant de la production d'énergie (et même une troisième fois grâce aux subsides étatiques). Il est évident que les coûts d'une telle installation devraient être intégralement à charge du propriétaire.

Par conséquent, il est indispensable de préciser que seuls les investissements dans une installation qui permettra l'autoconsommation de l'énergie produite devrait être pris en compte lors du calcul du capital investi. En plus, dans ce cas, notre Chambre revendique que l'augmentation du loyer qui résulte de cette installation ne devrait pas dépasser le montant que le locataire peut économiser grâce à l'autoconsommation de l'énergie produite.

Dans ce contexte, nous tenons à revendiquer une fois de plus l'introduction et le respect du principe de la *Warmmietneutralität*. Vu qu'il est peu probable que la réduction des dépenses énergétiques permettra de compenser l'augmentation du loyer qui pourrait résulter des dépenses d'investissement considérables dans une rénovation énergétique, il est indispensable de compenser cette augmentation de loyer (surtout vu que les loyers dépassent déjà aujourd'hui les capacités financières de nombreux locataires).

Ainsi, afin de garantir la neutralité des loyers, charges comprises (*Warmmietneutralität*) pour les locataires de logements énergétiquement rénovés par le propriétaire, la Chambre des salariés demande l'introduction d'une « allocation loyer énergie » (*Klimawohngeld*) en faveur des locataires devant supporter des augmentations de loyer suite à des assainissements énergétiques.

*

3. CONCLUSION

En conclusion, la Chambre des salariés soutient l'introduction d'un fonds de travaux obligatoire sous condition que les remarques, modifications et précisions ponctuelles exposées ci-dessus soient prises en compte.

Luxembourg, le 20 avril 2021

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

⁸ Ministère du Logement, Projet de loi portant introduction d'un fonds de travaux, 4

⁹ Ministère du Logement, 7.

¹⁰ Ministère du Logement, 7.

