

N° 7642¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur
le bail à usage d'habitation et modifiant certaines
dispositions du Code civil**

* * *

**AVIS DE L'ORDRE DES ARCHITECTES ET
DES INGENIEURS-CONSEILS**

(16.5.2023)

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
1. Considérations générales	1
2. Méthodologie	2
3. Avis article sur le projet de loi n°7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (amendements parlementaires)	2
4. Rappel de l'avis de l'OAI du 30 septembre 2022 au sujet du projet de loi „connexe“ n°7937 relative au logement abordable	4
5. Conclusion	6

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

La loi en projet concerne l'une des facettes de la problématique du logement et vise essentiellement à renforcer la protection des locataires et à favoriser l'accès aux logements locatifs sur le marché immobilier national.

Dans une conjoncture tendue pour le secteur de la construction, l'OAI et ses membres rappellent que **la crise du logement est encore et toujours le défi majeur pour l'équité sociale et à terme la compétitivité économique du Luxembourg.**

L'OAI renvoie à ce sujet à ses propositions antérieures, en particulier à ses « **18 propositions de l'OAI en matière de logement** » de 2018, dont la plupart restent d'actualité, et autres publications, dont on peut faire le bilan¹.

Il s'agit notamment :

- un seul Ministère en charge du domaine de la construction ;
- un guichet unique en matière d'autorisations dans le secteur de la construction ;
- la digitalisation accrue des procédures d'autorisation ;

¹ Cf. page 10 du Bulletin OAI n°86 : https://www.oai.lu/files/Actualites/2018/Bulletin_OAI_86_PAGES_BD.pdf

- la réduction des lois, réglementations et normes qui sont soit superfétatoires, soit contradictoires et renchérissent le coût de la construction (code de la construction, « Gebäudetyp E » (Experimentell, einfach...)² ;
- la simplification du Plan d'Aménagement Général (PAG) et des Règlements des Bâtisses ;
- une meilleure cohérence entre les 102 PAG actuels ;
- la mobilisation des terrains publics constructibles ;
- l'augmentation raisonnable de la densité et de la hauteur des constructions en améliorant la qualité de l'espace extérieur ;
- la taxation des terrains non construits à des fins spéculatives ;
- l'augmentation massive d'un parc locatif social restant dans la main publique ;
- l'établissement d'un pacte logement aussi avec les acteurs du secteur privé ;
- la réduction du nombre d'emplacements de stationnement requis ;
- le remplacement de l'architecture, de l'ingénierie et de l'urbanisme à leur juste valeur, notamment comme fait culturel.

*

2. METHODOLOGIE

Le présent avis a été établi suite à l'analyse du projet de loi (et de ses amendements gouvernementaux du 14 octobre 2022 et du 6 avril 2023) par le Conseil de l'Ordre et par le conseiller juridique de l'OAI.

*

3. AVIS SUR LE PROJET DE LOI N°7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

La loi en projet comporte des mesures d'équité, telles que l'introduction de l'obligation de partager les frais d'agence immobilière entre le bailleur et le locataire, ou la réduction du montant légal maximum de la garantie locative et la précision des modalités de restitution de celle-ci.

Elle inclut également des dispositions plus importantes dans leurs effets, dont un nouveau système d'encadrement des loyers.

L'OAI se rallie largement à l'avis commun émis par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers en date du 31.01.2023, notamment sur le sujet de la dynamique de la construction de logements, qui loin d'être découragée, doit être réamorcée en faveur de l'investissement pour les futurs porteurs de projets.

Il convient de mettre en exergue en particulier:

- l'importance de trouver un mécanisme de plafonnement des loyers, maintenant une certaine attractivité pour les investisseurs, étant toutefois admis les niveaux déjà extrêmement élevés des loyers ;
- qu'eu égard à la crise actuelle provoquée notamment par le retour historique de l'inflation et la remontée des taux d'intérêts bancaires refroidissant les candidats à l'accession à la propriété, ainsi que les promoteurs et développeurs de projets, le moment est plutôt celui d'« *inciter les investisseurs à poursuivre leurs investissements dans l'immobilier locatif, ceci afin de maintenir un niveau de nouvelles constructions suffisant face à l'accroissement de la population et du besoin de main d'œuvre de l'économie nationale (...)* » ;
- qu'il faut être attentif au « *contexte de hausse des taux d'intérêts, (où) les investisseurs vont nécessairement se détourner du secteur immobilier dès lors que le rendement maximal possible de leur*

² <https://www.dabonline.de/2022/11/29/gebaeudetyp-e-gebaeudeklasse-weniger-normen-einfacher-bauen-befreiungsschlag/>

investissement sera proche, voire inférieur aux taux d'intérêt auquel ils auront emprunté pour financer leur investissement » ;

- qu'il est indiqué de prévoir un mécanisme de décote du capital investi uniquement à partir de 10 années d'existence du bien.

L'OAI comprend l'objectif affiché de mettre un terme à l'envolée des prix de loyers constituant une charge financière croissante et difficilement supportable, en particulier pour une franche sans cesse croissante de la classe moyenne, non nantie par voie d'héritage et ne disposant pas des moyens financiers pour acquérir un logement, ou ne bénéficiant pas de logements sociaux à loyers modérés.

Cette visée de la loi en projet, et l'encadrement plus strict ou cohérent des loyers, semblent plus particulièrement louables pour les biens immobiliers destinés à la location construits de longue date et largement amortis ou acquis à titre gratuit.

Sur ce chapitre, l'OAI observe que certaines options de la loi sont sujets à critiques, notamment de la part de la Chambre des Salariés. La Fondation IDEA, dans un document de Travail n°18 de février 2022 (« Crise du logement : Persistance, faux semblants, vrais enjeux, Et cetera ! », relevait qu'il « *faudra(it) veiller à l'application et au respect véritable de la règle de plafonnement des loyers à 5% du capital investi en vertu de laquelle un logement en bon état qui vaut actuellement un million d'euros peut légalement avoir un loyer bon marché s'il avait été acheté en francs. A cet égard, il est primordial d'amender le projet de loi n° 7642 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation qui, sournoisement, envisage d'abolir pour les logements anciens la règle qui lie le loyer au capital réellement investi* ».³

Il faut en tout état de cause considérer spécifiquement les nouvelles et futures constructions à réaliser par des investisseurs confrontés, outre à la pénurie et aux prix extrêmes des terrains à acquérir pour la réalisation de projets, à l'envolée des prix des matières premières et, sur fond inflationniste, à la hausse récente et marquée des taux d'intérêts bancaires, le tout dans un climat économique devenu incertain.

Comme souligné dans l'avis commun complémentaire de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers (doc. parl. N° 764213 du 31.01.2023), auquel se rallie l'OAI, il importe de « maintenir la rentabilité de cet investissement », sinon « dans un contexte de hausse des taux d'intérêts, les investisseurs vont nécessairement se détourner du secteur immobilier dès lors que le rendement maximal possible de leur investissement sera proche, voire inférieur aux taux d'intérêt auquel ils auront emprunté pour financer leur investissement ».

Le moment n'est donc pas opportun pour envoyer des signaux négatifs, alors que « *d'après les données du Statec, le volume bâti autorisé accuse, dans le domaine résidentiel, une chute de 34% sur le premier semestre de l'année 2022* ».

L'OAI confirme cette évolution inquiétante. L'OAI a lancé en février 2023 une enquête auprès de ses membres établis au Luxembourg pour faire un état des lieux de l'impact sur ces bureaux de la situation actuelle de polycrise et surtout pour anticiper l'évolution du secteur de la construction. En effet, les membres OAI engagent leurs prestations 2 à 3 ans en amont du début des travaux.⁴

La conclusion à tirer de cette enquête est que le « *volume de projets en études à court terme est encore passable, mais l'évolution alarmante exige une réaction très forte du secteur public pour redonner confiance à tous les acteurs. Bien que la situation économique actuelle soit encore supportable, de nombreux indicateurs (chute inquiétante de 38% du nombre de certificats émis aux professions OAI pour les demandes d'autorisation de construire, stagnation de la marge bénéficiaire, remplissage faible du carnet de commande à 3 ans, recrutement en veille ...) incitent à une très forte prudence* ».

Il importe de rétablir au plus vite la confiance de tous les acteurs par la mise en place à très court terme d'un cadre propice aux investissements publics et privés, notamment dans le domaine du logement.

³ <https://www.fondation-idea.lu/2022/02/22/document-de-travail-n18-crise-du-logement-persistance-faux-semblants-vrais-enjeux-et-cetera/>

⁴ Communiqué de presse de l'OAI du 22 mars 2023, « Enquête de conjoncture de l'activité des membres OAI : Anticiper l'évolution du secteur de la construction » : https://www.oai.lu/files/Presse/2023/CDP_Enquete_de_conjoncture_OAI_20230322DEF.pdf

De manière générale, il est souligné que tout dispositif légal ou réglementaire, même louable dans ses intentions, devrait être analysé anticipativement quant à ses effets potentiels concrets et devrait faire l'objet d'une réévaluation *a posteriori* après mise en application.

A titre exemplatif, lors de la discussion du projet de loi n°6542 portant l'instauration d'une subvention de loyers, la Chambre des Métiers avait averti à raison, au sujet des subventions de loyer, que « *la „solvabilisation“ de la demande fera certainement monter les loyers de telle sorte que la subvention pensée pour les locataires à faible revenu sera en partie captée par les propriétaires des logements loués* », cette observation étant réitérée dans le projet de loi (n°8000) ayant abouti à loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer.

Le problème à la racine étant un déséquilibre artificiel entre l'offre et la demande de logement, lié notamment à la rétention du foncier, il faut au contraire résoudre le mal à la racine et conduire une **politique de l'offre**, au travers de réformes ambitieuses pour construire davantage et plus rapidement (lutte contre la rétention foncière, extension des périmètres constructibles, densification du bâti dans les quartiers adaptés, majoration des hauteurs de construction autorisées, simplification administrative et accélération des procédures d'autorisation, etc...).

Enfin, l'OAI ne peut que se rallier à l'observation du Conseil d'Etat, soulignant que « *si une intervention au niveau des loyers peut dès lors se justifier, elle ne saurait à elle seule, et à défaut de nouveaux instruments – y compris fiscaux – être de nature à endiguer la forte hausse des prix immobiliers, et ainsi constituer un véritable palliatif à la crise des logements, ...* » (doc. parl. N°7642⁷, avis du C.E. du 11.05.2021).

*

4. RAPPEL DE L'AVIS DE L'OAI du 30 septembre 2022 au sujet du projet de loi „connexe“ n°7937 relative au logement abordable

Enfin, l'OAI entend rappeler son avis du 30 septembre 2022 sur le projet de loi n°7937 relative au logement abordable :

(...) Nombre de citoyens ayant un revenu convenable recherchent actuellement un logement mais n'ont pourtant pas les moyens d'acquérir ou de louer un logement sur le marché privé. Avoir accès à un logement devrait être un droit fondamental et le foncier ne devrait pas être un objet spéculatif.

Ainsi, il est urgent d'une part de légiférer dans l'objectif, entre autres, qu'une quantité massive de terrains constructibles soit mobilisée en faveur de la collectivité étant donné la petite part de ceux-ci en proportion dans le giron du secteur public⁵. (...)

D'autre part et dans l'objectif d'assurer une cohésion sociale, il importe de livrer des logements abordables de qualité, durable ce qui nécessite d'apporter un soin particulier à la conception des projets, aussi bien ceux de promoteurs publics que ceux de promoteurs privés, étant entendu qu'économiser sur la conception ou la construction annule les bienfaits sociétaux recherchés et n'impacte que très marginalement le prix final du logement.

Nous supposons dans ce cadre que la conception des logements abordables devra être soumise aux exigences de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs. En effet, les personnes à besoins spécifiques ont souvent des difficultés similaires aux ménages monoparentaux (divorce, perte d'emploi etc..) pour trouver des logements abordables et aménageables. Garantir la disponibilité de tels logements est une tâche qui doit revenir aux promoteurs publics.

Sans changement notre modèle sociétal devra alors être repensé, et nous ne pourrons plus échapper à une discussion sur notre croissance (réticence des travailleurs et entreprises à s'installer au Luxembourg) sans oublier la pertinence d'une réflexion nécessaire face à la crise climatique. (...)

Au sujet de l'exposé de motifs, l'OAI présente les remarques générales suivantes :

⁵ Nous renvoyons à nos propositions en pages 8 à 12 du bulletin d'information OAI n°86 « Edition spéciale élections législatives 2018 » : https://www.oai.lu/files/Bulletin/Bulletin_OAI_86_PAGES_BD.pdf

- L'OAI accueille favorablement la création du **Registre national des logements abordables (RENLA)** qui permet d'avoir une vue globale et transparente sur les demandes en logement et peut ainsi contribuer à une réalisation plus ciblée de typologies de logement. Cependant, il serait utile de compléter les critères par des critères liées aux communes.
- L'OAI regrette que le projet de loi ne prévoit pas **davantage l'implication des promoteurs privés** pour pallier à la crise du logement, mais uniquement les promoteurs sans but de lucre. Ne devrait-on pas réfléchir aux conditions (limitation du bénéfice ou autre ...) pour faire participer des promoteurs privés à la création de logements abordables ?⁶

Au sujet de l'exemption des promoteurs publics de recourir à des concepteurs indépendants, l'OAI est d'avis qu'elle donne **un mauvais signal des pouvoirs publics à rebours de l'importance de proposer des logements abordables de qualité.**

En outre, selon notre analyse, une telle exemption est déjà prévue par l'actuel article 3 de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions de l'architecte et ingénieur-conseil⁷. Dans son avis du 9 février 2022 sur le projet de loi n°7932⁸, l'OAI s'est d'ailleurs étonné du retrait de cet article.

Afin de gagner en efficacité et en rapidité, pourquoi ne pas plutôt doubler l'activité des promoteurs publics en attribuant la conception exclusivement aux architectes indépendants et en engageant l'équipe interne du promoteur public à la phase programmation et réalisation de l'objet ?

Par ailleurs, il serait intéressant d'organiser régulièrement des concours pour des projets exemplaires en matière d'habitat abordable à réaliser sur des terrains appartenant aux acteurs publics et privés. Pour nourrir le débat sur ces thématiques importantes, des consultations citoyennes pourront accompagner ces concours rémunérés.

Pour augmenter le nombre de logements abordables dans le futur, il faut **un effort et une activation de toutes les forces vives du pays. Surtout les communes en tant que promoteur public devront jouer un rôle primordial** dans ce domaine, car elles viendront multiplier le nombre des promoteurs étatiques par 50 ! Les communes seront soutenues par les membres de l'OAI qui viendront augmenter le nombre potentiel d'acteurs travaillant sur la problématique du logement le ramenant à plus de 6 000 personnes (nombre de personnes travaillant dans le secteur régi par l'OAI). Ceci constitue à nos yeux une capacité de synergie d'envergure en comparaison au potentiel mis à disposition par les deux promoteurs étatiques employant moins de 300 personnes (nombre de personnes travaillant auprès de la SNHBM⁹ et du Fonds du Logement¹⁰).

Les membres OAI sont disposés à sensibiliser les communes à leur rôle de maître d'ouvrage de projets de logement et de promoteur public et à leur apporter leur aide. Nous renvoyons à notre circulaire OAI n°14 aux administrations communales concernant l'assistance des membres OAI aux communes dans le cadre du Pacte Logement¹¹, qui a été discutée lors de nos concertations régulières avec le Syvicol.

Cependant, la présente loi est peu motivante pour les communes. Dans la lutte contre les prix flambants du marché du logement, **la rapidité de production et le nombre de logements réalisés jouent un rôle primordial.** Si un meilleur environnement n'est pas créé pour ces acteurs, cette loi n'aura qu'un impact mineur sur le problème croissant de la pénurie de logements abordables au Luxembourg.

6 Lors des Assises du Logement le 11 mai 2023, il a été précisé que le secteur public ne livre que 2,5% des logements abordables ; les 97,5% restants doivent donc provenir du secteur privé.

7 Article 3 de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions de l'architecte et ingénieur-conseil : « Sans préjudice des dispositions de l'article 14 alinéa 2 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, les dispositions de l'article 2 sont inapplicables aux architectes et ingénieurs-conseils exerçant leur activité en qualité de fonctionnaires publics ou en qualité de salariés d'une personne physique ou morale détentrice d'un agrément gouvernemental, conformément aux articles 5 et 19, (1) a), b) et (2) de la loi d'établissement du 28 décembre 1988, à condition que ces fonctionnaires ou salariés n'exercent leur activité qu'au service respectivement des administrations et collectivités publiques et des employeurs au service desquels ils sont engagés. »

8 Document parlementaire n°7932¹, pages 28 et 29

9 Nombre de salariés sur l'année 2021 : 140 (Rapport annuel SNHBM Année 2021)

10 Nombres d'employés en moyenne sur l'année 2020 : 134 (Rapport annuel Fonds du Logement Année 2020)

11 https://www.oai.lu/files/Publications/Circulaires_aux_administrations_communales/Circ_n14_services_membres_OAI_Pacte_Logement.pdf

Dès lors, nous proposons de revoir surtout les éléments suivants du projet de loi afin d'avoir un impact plus important :

1. Art 4 (4) point 6°, **revoir à la baisse** la limite de 60% des unités de logement du projet de vente destinées à des acquéreurs éligibles pour la vente abordable.
2. **Soutenir les communes par un service étatique en vue de la vente des biens en futur état d'achèvement.** Ce service pourrait être assuré par un des promoteurs publics de l'Etat ou par un nouveau service. En effet, un support aux communes de la part des promoteurs étatiques serait une plus-value, dans le sens où les communes pourraient bénéficier de leurs compétences pour réaliser des projets de construction.
3. **Rembourser l'investissement de 25% de la commune** à travers un loyer à verser par le bailleur social en cas de logements locatifs abordables.
4. Les responsables communaux, de par leur contact régulier avec les citoyens de leur localité, sont en pleine connaissance de leurs besoins et ont donc à cœur de mener des projets de logements abordables et ceci dans l'intérêt général. Pour éviter une rupture de ce lien cher aux élus, et en vue de les motiver à réaliser des logements abordables nous proposons de **compléter le système du RENLA par une couche supplémentaire liée directement aux communes, avec des critères de sélections pouvant être déterminés par le conseil communal de chaque commune.**
5. Dans le cahier des charges technique et architectural pour les logements abordables, déjà disponible depuis 2021, mais pour lequel une base légale est désormais créée, il est préconisé **la limitation du nombre d'emplacements de stationnement privés** afin d'inviter les communes à favoriser cette approche.
L'impact des demandes du nombre d'emplacement par les différents règlements grand-ducaux peut en effet être assez important sur un projet de logements. Cependant, il faudra **une vraie concertation avec le Syvicol et une base légale afin que les communes puissent déroger à leurs prescriptions du PAG** dans le cadre des projets de logements abordables.
6. L'introduction des notions de **logements innovateurs et de logements résilients au changement climatique** crée une possibilité de réaliser des **concepts plus ambitieux** également dans le domaine du logement abordable. Cependant, les critères pour ce type de logements doivent être clairement définis (voir aussi commentaire par article).
7. Une « coopérative de logements » peut devenir promoteur sans but de lucre si elle est reconnue société d'impact sociétal. Tel était déjà le cas sous le régime de la loi de 1979. L'OAI se pose la question si cela concerne également les Baugruppen où chaque partie est propriétaire de son logement contrairement au modèle de coopérative.

L'OAI se pose la question à quel horizon temporel les règlements grand-ducaux mentionnés dans le projet de loi seront disponibles.

Nous tenons à rappeler dans ce contexte la position de l'OAI quant à l'importance de l'élaboration d'un paquet complet – regroupant lois et règlements grand-ducaux d'exécution – afin d'éviter des phases d'incertitude qui favorisent la judiciarisation du secteur. L'OAI en outre a la conviction que la réalisation de tests sur des projets réels avant le vote de la loi ainsi que l'établissement de guides pratiques à publier avant l'entrée en vigueur de la loi sont autant d'initiatives importantes afin de préparer le secteur à l'application de la loi.

Il serait également utile de prévoir une digitalisation intelligente des procédures prévues au présent projet de loi afin d'optimiser leur efficacité. (...) ».

*

5. CONCLUSION

L'OAI n'est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi que sous réserve de la prise en considération de ses observations.

Luxembourg, le 16 mai 2023

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI
Présidente

Marc FEIDER
Vice-Président

Pierre HURT
Directeur

