Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

CL/CSC

P.V. JUST 44
P.V. LAT 21

Commission de la Justice

Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

Procès-verbal de la réunion du 13 mars 2025

Ordre du jour :

1. Examen de la motion du 11 décembre 2024 de Madame Paulette Lenert relative aux mesures dans le domaine du logement

2. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt épouse Kemp (remplaçant M. Charles Weiler), M. André Bauler (remplaçant Mme Simone Beissel), M. Sven Clement, M. Mars Di Bartolomeo (remplaçant M. Dan Biancalana), M. Alex Donnersbach, M. Dan Hardy, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Ben Polidori (remplaçant Mme Liz Braz), M. Jean-Paul Schaaf (remplaçant M. Laurent Zeimet), Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission de la Justice

M. Gilles Baum, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Alex Donnersbach, M. Emile Eicher, M. Luc Emering, Mme Paulette Lenert, M. Ricardo Marques, Mme Octavie Modert (remplaçant M. Marc Lies), Mme Alexandra Schoos, M. Meris Sehovic, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

M. Claude Meisch, Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire

M. Luc Biever, Mme Andrée Gindt, du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire
M. Gil Goebbels, M. Vincent Staudt, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, Mme Carole Hartmann, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Charles Weiler, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Barbara Agostino, M. Félix Eischen, M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, membres de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Laurent Mosar (Président de la Commission de la Justice)

*

1. Examen de la motion du 11 décembre 2024 de Madame Paulette Lenert relative aux mesures dans le domaine du logement

En guise d'introduction, Mme Paulette Lenert (LSAP) présente les mesures contenues dans la motion déposée lors de la séance publique du 10 décembre 2024 de la Chambre des Députés, qui font suite à des articles de presse portant sur des faillites de promoteurs immobiliers et les conséquences qui en découlent pour les acheteurs, ainsi que des échanges menés avec des acquéreurs d'un bien immobilier qui ont rencontré des problèmes concrets entre la conclusion de la transaction immobilière et la remise des clefs par le promoteur immobilier.

Les constats dressés par l'oratrice sont les suivants :
- le secteur de la construction au Luxembourg traverse une crise profonde, accentuée par l'augmentation des taux d'intérêt, la hausse des coûts des matériaux et un nombre croissant d'entreprises du secteur de la construction en difficultés ;
- cette crise entraîne de nombreux retards sur les chantiers, des surcoûts souvent importants pour les acquéreurs et un climat de méfiance vis-à-vis du marché des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) ;
- les consommateurs, en particulier les primo-accédants, se retrouvent souvent dans des situations financières précaires lorsque des retards et autres problèmes surviennent sur les chantiers ;
- le Conseil d'État avait déjà relevé fort judicieusement, dans son avis du 17 octobre 1972, qu'une législation moderne en la matière se doit de protéger l'acquéreur sur tous les plans ;
- le risque lié au préfinancement de l'habitation exige une protection renforcée des acquéreurs qui permettrait de rétablir la confiance et de protéger l'acquéreur efficacement contre le risque de défaillance ou d'insolvabilité du constructeur ;
- l'enquête sectorielle dans le secteur de l'immobilier résidentiel de l'Autorité de la concurrence publiée en juillet 2023 a mis en évidence une non-conformité du règlement grand-ducal du 24 février 1977 pris en exécution de l'article 1601-5 du Code Civil à la Constitution en ce qu'il restreint l'émission d'une garantie d'achèvement aux seuls établissements bancaires et d'épargne ;
- de nombreuses défaillances regrettables, relayées au cours d'un passé récent par la presse luxembourgeoise, révèlent que le cadre législatif actuel, et plus particulièrement la loi du 28 décembre 1976 régissant les ventes en l'état futur d'achèvement, ne protège pas suffisamment les consommateurs face aux risques liés notamment à des retards d'achèvement, des révisions inattendues de prix ou encore des défaillances au niveau des prestataires ou promoteurs immobiliers.

Dans le cadre de cette motion, le Gouvernement est invité à :
- Élaborer et introduire un cahier des charges standardisé, détaillé et obligatoire pour garantir une meilleure transparence et protéger les acquéreurs contre des coûts supplémentaires imprévus ;
- Interdire les clauses d'indexation automatique des prix dans les contrats VEFA, ceci pour stabiliser les coûts et assurer une meilleure prévisibilité financière ;

- Apporter davantage de précision et de contrainte au niveau du délai de livraison par l'exigence de déterminer obligatoirement dans le contrat la date du début des travaux, le délai d'exécution ou de livraison ainsi que les dommages-intérêts pour retard d'exécution ou de livraison ;
- Exiger que ces dommages-intérêts correspondent ou moins à un loyer normal du bien achevé auquel se rapporte le contrat ;
- Rendre obligatoire la souscription d'une assurance responsabilité civile décennale par le vendeur pour protéger les acquéreurs contre les défauts ou malfaçons qui seront décelés dans un délai de 10 ans après la réception ;
- Soumettre l'exigibilité et le paiement des tranches de paiement successives à l'exigence d'une certification des travaux réalisés par un architecte ou une autre personne qualifiée autorisée à exercer son métier au Luxembourg ;

- Étudier l'opportunité de mettre en place une unité de contrôle dédiée pour rechercher et constater les infractions à la loi dite VEFA et à ses règlements d'exécution, ceci à l'image de ce qui a été récemment introduit en Belgique ;
- Introduire une procédure accélérée pour constater le défaut d'achèvement d'un immeuble vendu à terme ou en l'état futur d'achèvement ;
- Étendre la garantie de remboursement de sorte à couvrir non seulement les versements déjà effectués pour travaux, mais également la valeur intégrale du terrain ;
- Modifier le règlement grand-ducal du 24 février 1977 pris en exécution de l'article 1601- 5 du Code Civil afin d'étendre son champ d'application de sorte à permettre également aux entreprises d'assurances de délivrer des garanties d'achèvement.

Echange de vues

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) renvoie à l'accord de coalition du Gouvernement qui comporte une disposition portant sur l'engagement du Gouvernement à examiner la législation actuellement applicable et à modifier, en cas de nécessité, le cadre légal actuel.

L'oratrice juge essentiel d'accorder une protection forte aux acheteurs d'un bien immobilier en cours de construction, tout en veillant à éviter une hausse des prix immobiliers en raison de la mise en place de contraintes légales ou réglementaires nouvelles auxquelles les promoteurs immobiliers doivent se soumettre, sans pour autant atteindre l'objectif recherché.

L'oratrice revient au cadre légal applicable actuellement. Le contrat de réservation doit comporter un certain nombre de clauses obligatoires, de même l'acte notarié à signer entre le promoteur immobilier et l'acheteur du bien, et ce afin de protéger l'acheteur.

En ce qui concerne la clause d'indexation, il convient de noter que le Ministère de la Justice s'est concerté avec d'autres acteurs publics en amont de la réunion jointe de ce jour. Il ressort des concertations que la Direction de la protection des consommateurs estime que les clauses d'indexation sont susceptibles d'être qualifiées de clauses abusives.

Quant aux modalités de la fixation des clauses d'indexation, l'oratrice estime qu'il s'agit d'un aspect qui devrait être revu avec les acteurs du terrain. Il convient de signaler qu'une telle interdiction pure et simple de cette clause par une réforme législative aurait pour conséquence que les promoteurs immobiliers augmenteraient les prix des biens VEFA de manière généralisée, et ce pour se protéger contre des frais supplémentaires qui sont susceptibles d'émerger lors de la construction d'un bien immobilier.

Quant à la date de livraison d'un bien immobilier VEFA et le non-respect de celle-ci par le promoteur immobilier, il y a lieu de rappeler que des contraintes peuvent exister indépendamment de la volonté du promoteur immobilier, comme des litiges judiciaires qui ont

pour conséquence qu'une suspension de la construction est ordonnée par les cours et tribunaux ou encore l'absence suffisante de biens appartenant au même projet immobilier, ce qui fait que la trésorerie du promoteur est insuffisante pour démarrer le chantier. Il convient d'analyser ce point de manière approfondie avant de proposer une piste de réforme en la matière.

En cas de retard de livraison d'un bien immobilier sous forme de VEFA, des dommages-intérêts peuvent déjà être demandés par l'acheteur. Or, cela nécessite d'assigner en justice le promoteur immobilier et l'acquéreur doit prouver qu'il a subi un préjudice de ce retard de livraison. La proposition qui est faite par la motion de prévoir d'office des dommages-intérêts pour retard d'exécution ou de livraison peut paraître inéquitable dans certains cas, étant donné que certains acheteurs n'ont pas de préjudice financier découlant d'un retard en raison de leur situation individuelle, comme ceux qui n'ont pas de loyer à payer.
La fixation de dommages-intérêts sur base d'un loyer fictif pourrait s'avérer difficile en raison de l'absence de la finalisation de la construction et de la prise en compte réelle des loyers pratiqués pour un tel bien immobilier.

Quant à la proposition faite par la motion de rendre obligatoire la souscription d'une assurance de responsabilité civile décennale par le vendeur d'un bien immobilier pour protéger les acquéreurs contre les défauts ou malfaçons qui seront décelés dans un délai de 10 ans après la réception, il s'agit d'une piste de réflexion qui est jugée positive. Cela nécessite cependant un examen plus approfondi des modalités applicables, comme cela peut avoir pour effet que les coûts de cette assurance soient répercutés sur les acquéreurs.

Quant à la faculté de créer un organisme de contrôle ayant pour mission de rechercher et constater les infractions à la loi dite VEFA et à ses règlements d'exécution, notamment en ce qui concerne la facturation des tranches de construction finalisées, l'oratrice exprime son scepticisme face à cette idée. Elle s'interroge si cette mesure est applicable en pratique, étant donné qu'un architecte n'est pas quotidiennement sur le chantier et ne peut dès lors que difficilement établir une telle certification dans ce cas. S'il est recouru à un architecte externe pour procéder à une certification, la question de la rémunération de celui-ci se pose.
L'oratrice confirme que la Belgique s'est dotée d'un organisme, dont les agents sont dotés de la qualité d'officier de police judiciaire, qui peut effectuer des contrôles sur un chantier pour vérifier si la loi applicable aux VEFA est respectée. Il s'agit là d'une piste à analyser. Cependant, l'oratrice exprime sa réticence quant à la création d'une police des chantiers, étant donné qu'en droit luxembourgeois les agents et officiers de police judiciaire sont compétents pour mener des enquêtes sur tous les types d'infractions. La loi prévoit déjà des sanctions en cas de violation des règles applicables à un chantier.

Quant aux assurances à souscrire et la demande quels prestations devraient être couvertes par une telle assurance, notamment en cas de faillite du promoteur immobilier et qu'un remboursement des étapes de la construction non encore réalisée est décidée, l'oratrice estime qu'il s'agit d'un point qui nécessite une concertation plus approfondie avec les professionnels du secteur. En cas de faillite d'un promoteur, le curateur qui est nommé par un tribunal n'est pas forcément outillé pour coordonner les travaux de construction nécessaires pour achever la construction du bien immobilier acquis par l'acheteur. Ainsi, il se pose la question si un mandataire *ad hoc* ne devrait pas être nommé au cas où les parties sont d'accord de finaliser les travaux de construction des biens VEFA acquis.
Le cadre légal relatif aux garanties d'achèvement et aux garanties de remboursement doit être modifié selon l'oratrice, étant donné que la législation en vigueur est partiellement désuète face aux évolutions sociétales.

Quant à la compétence du juge des référés, il convient de vérifier ce point avec les autorités judiciaires.

M. Claude Meisch (Ministre du Logement, DP) estime qu'outre la nécessité de réformer les règles actuellement en vigueur, il convient de mener une réflexion sur un renforcement des résolutions de conflit extrajudiciaires auxquelles les parties peuvent recourir en cas de différend. Il convient de miser également davantage sur la prévention des litiges en renforçant l'accès aux informations disponibles en matière de VEFA.

Quant aux prix pratiqués par les vendeurs et les promoteurs immobiliers, il convient de fixer des règles claires et transparentes pour les acheteurs potentiels. Il convient de prendre en compte le fait que chaque modification dans la législation peut conduire à une augmentation des prix et que les acteurs économiques minimisent leur risque en augmentant dès le départ les prix initiaux.

Quant au contentieux immobilier, il ressort des témoignages et des analyses menées qu'il s'agit d'une situation dramatique pour les acheteurs qui ont investi leur épargne dans un logement sans être en mesure d'occuper les lieux.
Il convient de noter qu'un groupe de travail interministériel a été créé et que des consultations avec les acteurs économiques dans le secteur immobilier sont menées. Des conclusions seront dressées par la suite par le Gouvernement.

M. Sven Clement (Piraten) estime que plusieurs éléments de la motion sont intéressants et recueillent son appui. L'orateur relate un cas d'espèce qui lui a été rapporté par un acheteur d'un bien VEFA et portant sur l'indexation des tranches de paiement stipulée dans l'acte notarié. La loi dispose clairement que seules les tranches relatives aux travaux terminés sont à payer par l'acheteur. Or, selon le témoignage de l'acheteur en question, certains promoteurs retardent volontairement l'établissement de la facture relative à une telle tranche de travaux finalisés de plusieurs mois, jusqu'à ce qu'une indexation tombe, afin de faire appliquer cette indexation à leurs factures.

L'orateur est d'avis que ce point devrait être clarifié par une réforme législative qui encadre certaines pratiques commerciales, vu que cela permettrait d'éviter un certain nombre de litiges.

Quant au délai accordé au promoteur pour achever la construction d'un bien VEFA, les clauses y relatives ne sont pas toujours claires pour les acquéreurs. Dans certains actes notariés, aucune date précise n'est fournie quant à la date de livraison. Est stipulée uniquement une date de livraison, qui se situe à un certain nombre de mois après le début des travaux sur le chantier. Or, en réalité seul le promoteur immobilier peut décider du moment à partir duquel les travaux sur un chantier démarrent.

Mme Paulette Lenert (LSAP) confirme que certains témoignages recueillis évoquent également cette pratique commerciale.

Quant à la mise en place d'un groupe de travail interministériel et les consultations menées avec les acteurs du secteur immobilier, l'oratrice signale que son groupe politique a effectué le même exercice. Au vu de l'exiguïté du territoire et au vu du nombre limité d'acteurs économiques sur le marché immobilier, ces consultations devraient être finalisées endéans quelques semaines.

M. Meris Sehovic (déi gréng) souligne l'urgence de finaliser ces consultations et ce en raison de la situation dramatique actuelle sur le marché immobilier et les conséquences qui en découlent pour les citoyens.

Mme Paulette Lenert (LSAP) décide de garder sa motion en suspens jusqu'à ce que les conclusions du Gouvernement soient finalisées et présentées aux Députés.

Décision : Lors d'une prochaine réunion jointe le Gouvernement présentera les conclusions qu'il a dressées des consultations menées avec les acteurs du secteur immobilier.

2. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Dépôt : LENERT Paulette
Groupe politique LSAP

Luxembourg, le 10 décembre 2024

MOTION

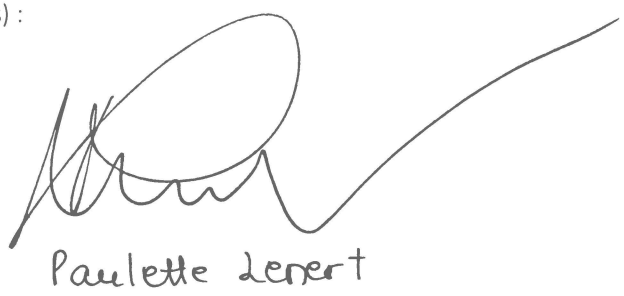
La Chambre des Député-e-s,

- Considérant que le secteur de la construction au Luxembourg traverse une crise profonde, accentuée par l'augmentation des taux d'intérêt, la hausse des coûts des matériaux et un nombre croissant d'entreprises du secteur de la construction en difficultés ;
- Considérant que cette crise entraîne de nombreux retards sur chantiers, des surcoûts souvent importants pour les acquéreurs et un climat de méfiance vis-à-vis du marché des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) ;
- Considérant que les consommateurs, en particulier les primo-accédants, se retrouvent souvent dans des situations financières précaires, lorsque des retards et autres problèmes surviennent sur les chantiers ;
- Considérant que le Conseil d'État avait déjà relevé fort judicieusement dans son avis du 17 octobre 1972, qu'une législation moderne en la matière se doit de protéger l'acquéreur sur tous les plans ;
- Considérant que le risque lié au préfinancement de l'habitation exige une protection renforcée des acquéreurs qui permette de rétablir la confiance et de protéger l'acquéreur efficacement contre le risque de défaillance ou d'insolvabilité du constructeur ;
- Considérant que l'enquête sectorielle dans de le secteur de l'immobilier résidentiel de l'Autorité de la concurrence publiée en juillet 2023, a mis en évidence une non-conformité du règlement grand-ducal du 24 février 1977 pris en exécution de l'article 1601-5 du Code Civil à la Constitution, en ce qu'il restreint l'émission d'une garantie d'achèvement aux seuls établissements bancaires et d'épargne.
- Considérant que de nombreuses défaillances regrettables, relayées au cours d'un passé récent par la presse luxembourgeoise, révèlent que le cadre législatif actuel et plus particulièrement la loi du 28 décembre 1976 régissant les ventes en état futur d'achèvement, ne protège pas suffisamment les consommateurs face aux risques liés notamment à des retards d'achèvement, des révisions inattendues de prix ou encore des défaillances au niveau des prestataires ou promoteurs immobiliers ;

Invite le Gouvernement à :

- Élaborer et introduire un cahier des charges standardisé, détaillé et obligatoire pour garantir une

meilleure transparence et protéger les acquéreurs contre des coûts supplémentaires imprévus ;

- Interdire les clauses d'indexation automatique des prix dans les contrats VEFA, ceci pour stabiliser les coûts et assurer une meilleure prévisibilité financière ;
- Apporter davantage de précision et de contrainte au niveau du délai de livraison par l'exigence de déterminer obligatoirement dans le contrat la date du début des travaux, le délai d'exécution ou de livraison ainsi que les dommages-intérêts pour retard d'exécution ou de livraison ;
- Exiger que ces dommages-intérêts correspondent ou moins à un loyer normal du bien achevé auquel se rapporte le contrat ;
- Rendre obligatoire la souscription d'une assurance responsabilité civile décennale par le vendeur pour protéger les acquéreurs contre les défauts ou malfaçons qui seront décelés dans un délai de 10 ans après la réception ;
- Soumettre l'exigibilité des tranches de paiement successives, à l'exigence d'une certification des travaux réalisés par un architecte ou une autre personne qualifiée autorisée à exercer son métier au Luxembourg ;
- Étudier l'opportunité de mettre en place une unité de contrôle dédiée pour rechercher et constater les infractions à la loi dite VEFA et à ses règlements d'exécution, ceci à l'image de ce qui a été récemment introduit en Belgique ;
- Introduire une procédure accélérée pour constater le défaut d'achèvement d'un immeuble vendu à terme ou en l'état futur d'achèvement ;
- Étendre la garantie de remboursement de sorte à couvrir non seulement les versements déjà effectués pour travaux, mais également la valeur intégrale du terrain ;
- Modifier le règlement grand-ducal du 24 février 1977 pris en exécution de l'article 1601-5 du Code Civil afin d'étendre son champ d'application de sorte à permettre également aux entreprises d'assurances de délivrer des garanties d'achèvement.

Signature (s) :