

A-3483/21-21

Doc. parl. n° 7763



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

du 26 mars 2021

sur

le 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**

et sur

le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 13 juin 1975 prescrivant les mesures d'exécution de la loi du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles

Par dépêche du 2 mars 2021, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Selon le document "*Exposé des motifs de le (sic!) projet de loi*", ce dernier vise à introduire l'obligation pour les copropriétés des immeubles bâtis de mettre en place un fonds de travaux, ayant pour finalité de promouvoir et de pouvoir réaliser plus facilement des travaux de rénovation énergétique et d'entretien des immeubles concernés.

Le projet de règlement grand-ducal comporte une mesure d'exécution du projet de loi.

Les deux textes soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appellent les observations suivantes.

Examen du projet de loi

Ad article 1^{er}, point 1^o

L'article 1^{er}, point 1^o, du projet de loi se propose d'insérer un nouvel article 11bis dans la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis, article prévoyant le fonds de travaux obligatoire. Les différentes mesures prévues par ce nouvel article donnent lieu aux remarques qui suivent.

Alinéa 1^{er}

Selon le premier alinéa du nouvel article 11bis, "*les copropriétaires constituent un fonds de travaux pour faire face au coût des travaux décidés par l'assemblée générale*".

Il est énoncé à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi que la promotion de la rénovation énergétique constitue l'objectif principal de l'obligation de mettre en place un fonds de travaux, tandis que la prévention plus générale de la dégradation et de l'insalubrité des immeubles bâtis est seulement le but secondaire. Par le texte sous avis, le gouvernement entend donc obliger les copropriétés à instaurer un fonds de réserve pour les contraindre en quelque sorte à rénover énergétiquement les immeubles (même si le nouvel article 11bis ne le prévoit pas expressément).



La Chambre se montre réticente devant cette approche. En effet, elle est d'avis que la priorité des objectifs du fonds de travaux devrait être inversée et que la finalité principale de l'instauration d'un tel fonds devrait être la réalisation de travaux de conservation des immeubles et de travaux liés à la protection de la santé et de la sécurité des occupants de ceux-ci. Ce dernier objectif est autrement plus essentiel et légitime et devrait l'emporter sur la rénovation énergétique, qui ne constitue pas une nécessité primaire absolue.

Telle est d'ailleurs aussi l'approche en France, où l'obligation de constituer un fonds de travaux a été mise en place à partir du 1^{er} janvier 2017 par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et modifiant la loi modifiée du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis (loi ALUR).

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que l'obligation de mettre en place un fonds de travaux s'applique sans exception à toutes les copropriétés, peu importe si les immeubles sont destinés à l'habitation ou à un usage professionnel. À ce sujet, le dernier alinéa de l'exposé des motifs énonce que, *"dans un souci de permettre une application simple et non coûteuse des dispositions relatives au fonds de travaux par tous les concernés (propriétaires, syndicats, syndics, professionnels du secteur, etc.), ces dispositions sont les mêmes pour tous les immeubles bâtis en copropriété, indépendamment de leur année de construction, de leur taille ou autres"*.

Si la Chambre peut marquer son accord avec le fait que le projet de loi ne distingue pas entre les immeubles destinés à l'habitation et les immeubles à finalité professionnelle, elle relève que, en France, la loi ALUR prévoit certaines situations dans lesquelles l'instauration d'un fonds de travaux n'est pas obligatoire. Il en est ainsi par exemple pour les immeubles nouvellement construits ayant moins de cinq ans, lorsque le diagnostic technique global des immeubles ne fait apparaître aucun besoin de travaux pour les dix prochaines années, ou encore lorsque les immeubles concernés comportent moins de dix lots principaux (auquel cas l'assemblée générale des copropriétaires peut décider à l'unanimité de ne pas constituer un fonds).

La Chambre estime que la loi luxembourgeoise devrait également prévoir des possibilités similaires de ne pas mettre en place un fonds de travaux, du moins dans les cas où un tel n'est vraiment pas nécessaire.

Alinéas 2 et 3

Les alinéas 2 et 3 du nouvel article 11bis prévoient que le fonds de travaux sera alimenté par une cotisation annuelle obligatoire à verser par chaque copropriétaire et dont le montant est fixé par l'assemblée générale.

L'alinéa 3 précise que l'assemblée générale décidera sur le montant de la cotisation à la majorité des voix des copropriétaires présents ou représentés (article 15 de la loi sur le statut de la copropriété des immeubles bâtis), c'est-à-dire à la majorité simple. Selon le commentaire afférent, *"le montant de la cotisation annuelle au fonds de travaux est*

décidé (...) à la majorité simple, ceci pour encourager le plus possible la constitution et l'alimentation de ce fonds de travaux dans l'intérêt commun de tous les copropriétaires ayant pris le choix d'entrer dans une indivision légale forcée".

Étant donné que les décisions prises en la matière concernent des contributions à verser par les copropriétaires, et qu'il s'agit dès lors de décisions importantes ayant un impact sur la situation financière de chacun de ceux-ci, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'elles devraient au moins être adoptées à la majorité des voix de tous les copropriétaires conformément à l'article 16 de la loi sur le statut de la copropriété des immeubles. Elle demande de modifier le texte sous avis en ce sens. En France, la loi ALUR prévoit d'ailleurs également la majorité des voix de tous les copropriétaires pour les décisions relatives à la fixation du montant de la cotisation en question.

La Chambre s'étonne par ailleurs de lire au commentaire des articles que *"la liquidation des fonds du fonds de travaux n'est pas soumise à des modalités particulières"*. Dans un souci de sécurité juridique et afin d'éviter des abus, il faudra impérativement déterminer dans la loi les modalités de liquidation des fonds. La Chambre demande d'adapter le projet de loi en conséquence.

L'alinéa 3 de l'article 11bis projeté prévoit en outre que *"le montant de la cotisation annuelle à verser ne (peut) être inférieur à dix pour cent 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"*.

Aux termes du commentaire y relatif, *"le montant minimal forfaitaire de 10% de la cotisation annuelle a été choisi pour tenir compte des capacités contributives de tous les copropriétaires, sans pour autant être trop modique, le but de l'instauration d'un fonds de travaux obligatoire étant justement la constitution d'une réserve digne de cette qualification"*.

Cette affirmation est pour le moins étonnante. En effet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande comment le gouvernement a bien pu apprécier les capacités contributives de tous les copropriétaires, alors surtout que ces capacités dépendent notamment du revenu des copropriétaires, de leur quote-part dans la somme des charges de la copropriété ainsi que du nombre de lots dans la copropriété.

Cela dit, la Chambre estime que le montant minimal prévu par le texte sous avis (correspondant donc pour chaque copropriétaire à 10% de sa quote-part dans la somme des charges annuelles communes) est exagéré. Tout en étant consciente que *"le but de l'instauration d'un fonds de travaux obligatoire (est) la constitution d'une réserve digne de cette qualification"*, elle relève que le montant minimal projeté peut le cas échéant avoir un impact négatif conséquent sur la situation financière des copropriétaires, surtout de ceux disposant d'un revenu faible.

De plus, le projet de loi ne fait pas de distinction entre les copropriétaires de logements d'une part et ceux de locaux commerciaux d'autre part. S'y ajoute qu'il ne tient pas compte de la situation des personnes qui sont propriétaires de plusieurs logements ou locaux en copropriété.

À noter que, en France, l'article 14-2 de la loi fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis prévoit que le montant de la cotisation annuelle ne peut être inférieur à 5% du budget prévisionnel de la copropriété pour faire face aux dépenses courantes de maintenance, de fonctionnement et d'administration des parties communes et équipements communs des immeubles.

Afin d'éviter le risque de mettre éventuellement des copropriétaires à revenu faible dans une situation financière difficile, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande fortement de réduire le montant minimal projeté pour la cotisation en question et de le fixer à 5% de la quote-part dans la somme des charges annuelles communes, à l'instar de ce qui est prévu par la législation française.

Ledit montant légal étant un minimum, l'assemblée générale des copropriétaires pourra toujours décider librement de fixer une cotisation plus élevée en cas de besoin et en tenant compte de la situation financière des copropriétaires.

De plus, la Chambre recommande de fixer un maximum pour le montant de la cotisation pour éviter que, au pire des cas, un montant trop élevé mène à la situation où un copropriétaire serait obligé de vendre sa propriété. Ainsi, on peut par exemple imaginer un copropriétaire qui détient trois quarts des quotes-parts dans un immeuble et qui décide seul (puisqu'il détient plus de la moitié des voix et peut donc prendre seul les décisions relevant de la majorité absolue des copropriétaires) de fixer le montant de la cotisation à un pourcentage très élevé (à 100%, à 200%, voire plus, de la quote-part dans la somme des charges communes) dans le but de forcer un autre copropriétaire de cesser sa propriété. Le projet de loi sous avis ne définissant ni des conditions précises relatives aux travaux à effectuer à travers le nouveau fonds ni une limite maximale pour la cotisation, il ouvre la porte à ce genre d'abus.

En France, l'article 14-2 susmentionné prévoit encore la possibilité pour l'assemblée générale des copropriétaires de suspendre le versement des cotisations au fonds de travaux, en fonction des décisions prises par l'assemblée sur des travaux à effectuer. Afin de permettre aux copropriétés de gérer plus librement le fonds de travaux selon leurs besoins, la Chambre propose d'introduire cette possibilité également dans la législation luxembourgeoise.

Concernant les apports au fonds de travaux, le commentaire des articles joint au projet sous avis énonce par ailleurs que "*les revenus provenant (des) installations de production d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables pourront alimenter le fonds de travaux et contribuer ainsi au financement d'autres travaux, et notamment de mesures en vue d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments d'habitation*".

La Chambre s'étonne de cette affirmation, le texte du projet de loi ne prévoyant en effet nulle part que le fonds de travaux pourra être alimenté par de tels revenus.

Alinéa 4

L'article 11bis, alinéa 4, dispose que *"les cotisations versées au titre du fonds de travaux sont attachées aux lots et définitivement acquises au syndicat des copropriétaires"* et que ces cotisations *"ne donnent pas lieu à un remboursement par le syndicat à l'occasion de la cession d'un lot"*.

Même si les cotisations sont attachées aux lots et qu'elles ne peuvent ainsi pas être remboursées par le syndicat, rien n'empêche que, lors de la vente d'un lot de copropriété, les parties conviennent (par acte notarié) que l'acheteur rembourse au vendeur la somme des cotisations versées par ce dernier au fonds de travaux jusqu'au jour de la signature de l'acte de vente.

Or, à cause de telles pratiques les prix de vente des immeubles vont inévitablement augmenter, le cas échéant même de façon considérable lorsque le vendeur a versé pendant des années des cotisations dans le fonds de travaux.

Concernant les immeubles à usage d'habitation, il en résultera que l'accès à un logement par la voie d'achat deviendra encore plus difficile pour un plus grand nombre de ménages. Dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023, le gouvernement s'est toutefois engagé à endiguer l'augmentation des prix des immeubles d'habitation, notamment en luttant contre la pénurie de logements abordables.

Étant donné que des mesures concrètes et efficaces pour lutter contre la situation désastreuse sur le marché immobilier au Luxembourg font toujours défaut, la Chambre est dès lors stupéfaite que le gouvernement soit conscient de l'augmentation des prix des immeubles qui va forcément résulter du projet de loi sous avis, puisque le commentaire des articles affirme en effet que *"il est vrai qu'un propriétaire risque d'augmenter le prix de vente de son bien du montant cotisé au fonds de travaux attaché au(x) lot(s) mis en vente"*.

À côté du risque d'une hausse des prix de vente des immeubles, il est par ailleurs possible que les loyers des logements locatifs augmentent. En effet, il sera tenu compte des cotisations versées au fonds de travaux pour déterminer le capital investi au sens de l'article 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (cf. commentaire des articles). En cas de paiement de cotisations au fonds de travaux, ledit capital investi augmente donc pour les propriétaires, qui peuvent alors accroître le loyer demandé aux locataires de leurs logements (dans la limite de 5% du capital investi).

Concernant les logements locatifs, ce seront donc en définitive les locataires – parmi lesquels se retrouvent en général les plus démunis de la société – qui risquent de devoir supporter les cotisations à verser au fonds de travaux par le propriétaire. Pire encore: lorsque le propriétaire décidera de vendre son logement, en se mettant d'accord avec l'acheteur de lui rembourser la somme des cotisations versées au fonds de travaux, il réalisera un gain immobilier aux frais et au détriment du locataire!

Afin d'éviter de telles situations abusives et inacceptables, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de compléter le projet de loi par une disposition interdisant, éventuellement sous peine d'une amende, aux propriétaires de répercuter sur les locataires les cotisations à verser au fonds de travaux.

Alinéa 5

Aux termes de l'alinéa 5, "un acheteur qui a déclaré son intérêt à l'acquisition d'un lot dans une copropriété, après qu'un propriétaire a déclaré son intention de vente du lot concerné, doit pouvoir consulter un extrait reprenant le solde actuel des cotisations au fonds de travaux acquises par ce lot".

La Chambre constate que le texte ne spécifie pas quelle personne ou quel organe sera en charge d'élaborer l'extrait en question.

Le commentaire des articles précise que, "en pratique, le syndic établira ces extraits et les mettra à disposition des propriétaires, afin qu'ils puissent répondre à leurs obligations légales de consultation et de communication à l'égard des (futurs) acquéreurs et vendeurs".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'il faudra insérer cette précision dans le texte de la loi. Elle propose donc d'écrire à l'alinéa 5: "(...) un extrait **établi par le syndic et** reprenant le solde actuel (...)".

Ad article 1^{er}, point 2^o

L'article 1^{er}, point 2^o, du projet de loi vise à compléter par trois cas de figure la disposition légale actuellement en vigueur énumérant les cas pour lesquels une décision doit être prise à la majorité absolue des copropriétaires. Le texte prévoit d'ajouter à la liste en question entre autres "*les travaux de rénovation énergétique*".

La Chambre relève que la formulation "*travaux de rénovation énergétique*" – qui n'est définie nulle part dans le texte – est très imprécise, notamment dans la mesure où elle ne différencie pas entre des travaux d'envergure et des petits travaux de rénovation. Une copropriété pourrait ainsi être obligée à prendre une décision à la majorité absolue pour le simple remplacement dans une partie commune d'un luminaire avec une ampoule classique par une lampe LED par exemple, remplacement qui peut très bien être considéré comme un travail de "*rénovation énergétique*" nécessitant la majorité absolue des copropriétaires. Une telle approche est évidemment démesurée.

De plus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que tous les travaux de rénovation (énergétique ou non) sont déjà visés par la disposition actuellement en vigueur énumérant les cas nécessitant la majorité absolue des copropriétaires. En effet, l'article 16, lettre d), de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis prévoit qu'une décision doit être prise à la majorité des voix de tous les copropriétaires pour "*les travaux de réparation, de réfection ou de remplacement qui comportent une amélioration ou une transformation d'éléments d'équipement existants*".

Afin d'éviter des insécurités juridiques, la Chambre recommande dès lors, soit de définir clairement dans le texte ce qu'il y a lieu d'entendre par "*travaux de rénovation énergétique*", soit de supprimer la nouvelle lettre e) y relative.

Examen du projet de règlement grand-ducal

Le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit de compléter par les cotisations à payer au fonds de travaux la liste des fonds dont le syndic de copropriété peut exiger le versement.

Quant au fond, cette modification apportée à la réglementation actuellement en vigueur n'appelle pas de commentaires spécifiques de la part de la Chambre.

Quant à la forme, il faudra écrire "5° ~~Les~~ **Des** cotisations (...)" à la nouvelle disposition introduite par l'article 1^{er} du projet.

* * *

En guise de conclusion, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'elle approuve quant au principe l'introduction de l'obligation de mettre en place un fonds de travaux auprès des copropriétés. En effet, elle se rallie à la position exprimée à l'exposé des motifs annexé au projet de loi, selon laquelle "*la gestion patrimoniale à long terme des immeubles en copropriété devrait ainsi pouvoir être assurée plus aisément, notamment dans la mesure où les dépenses exceptionnelles sont étalées dans le temps pour mieux tenir compte des capacités financières de tous les copropriétaires*", et "*l'effet bénéfique du fonds de travaux devrait encore se traduire par une plus grande disposition de l'assemblée générale des copropriétaires à voter pour la réalisation de travaux, comme les fonds nécessaires ou une partie de ces fonds sont déjà disponibles*".

Toutefois, la Chambre estime que les règles projetées pour la mise en place du fonds de travaux sont trop rigides, surtout pour ce qui est de l'obligation d'instituer un tel

fonds sans aucune exception. Le régime français applicable en la matière offre plus de flexibilité aux copropriétés.

De plus, les mesures proposées posent problème du fait de l'impact des cotisations à verser au fonds de travaux sur les prix et loyers dans le domaine du logement. Lesdites mesures risquent d'entraîner une hausse de ces prix et loyers et d'aggraver encore plus ainsi la situation sur le marché immobilier au Luxembourg.

Après examen des dispositions projetées et au vu des développements qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se voit dès lors pas en mesure de marquer son accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis et elle demande de les revoir à la lumière de toutes les observations formulées ci-avant.

Ainsi délibéré en séance plénière le 26 mars 2021.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF