

Avis OAI sur le projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements

Sommaire	Page
1. Considérations générales.	2
2. Méthodologie.	2
3. Avis sur le projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements.	2
4. Conclusion.	5

1. Considérations générales

L'OAI salue le présent projet de loi qui vise à recenser les bâtiments et les logements du parc immobilier luxembourgeois par la création des registres communaux ainsi que du registre national des bâtiments et des logements.

De manière générale, et non uniquement pour l'exécution de mesures fiscales, on ne peut mener efficacement une politique du logement sans connaître précisément la situation du parc immobilier et locatif.

Au sujet du **projet de loi "connexe " n°7937** relative au logement abordable, l'OAI avait – dans son avis du 30 septembre 2022 – également accueilli «*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*».

En outre, dans le cadre du présent projet de loi sous revue, le registre des bâtiments et logement devrait aussi permettre de lutter contre les adresses fictives au Luxembourg.

2. Méthodologie

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse par le Conseil de l'Ordre et par le conseiller juridique de l'OAI.

3. Avis sur le projet de loi

Le projet de loi vise la création d'un Registre national des Bâtiments et des Logements, constituant un instrument indispensable, notamment pour appliquer l'impôt sur la non-occupation de logements prévu par le projet de loi de loi n°8082 sur l'impôt foncier.

Selon l'exposé des motifs, il s'avère « *que le bâtiment existant, habité ou non habité fait l'objet de nombreux enregistrements d'informations pour des finalités fort différentes. Or, ces registres ne disposent pas d'un numéro d'identification national unique par bâtiment et par logement permettant une identification précise de ces unités de logements et, le cas échéant, une interconnexion entre ces différents registres. L'objectif principal du registre est dès lors d'attribuer un numéro d'identification à chaque bâtiment et à chaque unité de logement séparée à l'intérieur d'un bâtiment. Ces numéros sont déterminés de telle façon qu'un même numéro ne peut être attribué à plusieurs bâtiments ou logements et qu'un seul bâtiment ou logement ne peut se voir attribuer qu'un seul numéro* ».

Il est prévu que les numéros d'identification des bâtiments et des logements seront attribués et centralisés dans un **registre national** des bâtiments et des logements à partir des informations des registres communaux. Chaque commune tiendra également un **registre communal** de tous les bâtiments et des logements sis sur son territoire. Les données des registres communaux seront centralisées dans le registre national.

Comme l'indique les auteurs du projet de loi dans leurs commentaires, « *ce système d'information de référence a l'avantage de servir à plusieurs fins (statistiques, de recherche scientifique, de planification, administratives, d'autres tâches légales) énumérées par la loi* ».

L'article 11 du projet précise que « *sont inscrits sur le registre communal :*

1° les bâtiments et les logements existants ;

2° les bâtiments et les logements dont les projets sont soumis à autorisation de construire au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. »

Le champ d'application de la loi est *in fine* défini par la **notion de « bâtiment »** qu'il s'agit de recenser.

L'OAI observe que le SYVICOL estime que « *la définition du « bâtiment », qui détermine les constructions à recenser, est trop large et trop imprécise, et demande de la clarifier en dialogue avec les communes (art. 3) ».*⁽¹⁾

Selon la définition proposée dans le projet de loi sous analyse.

« « bâtiment » : un ouvrage de construction couvert qui:

a) peut être utilisé séparément;

b) a été conçu pour des besoins permanents, tels que l'habitat, le travail, la formation, la culture, le sport, ou pour toute autre activité humaine;

c) peut accueillir des personnes;

d) est adapté à la protection de personnes, d'animaux ou d'objets.

Les bâtiments n'ont pas nécessairement de murs. Il suffit qu'ils aient un toit et qu'une démarcation individualise le bâtiment.

Un bâtiment se présente isolément; dans le cas de structures reliées entre elles, il est séparé des autres unités par un mur coupe-feu s'étendant du toit à la cave. En l'absence de mur coupe-feu les constructions reliées entre elles sont considérées comme des bâtiments distincts si elles ont leur propre accès vers l'extérieur, leurs propres réseaux de distribution et de collectage et si elles sont utilisables séparément ».

Outre qu'il faudrait préciser – pour lever toute équivoque – que les critères susmentionnés sous a), b), c) et d) sont requis cumulativement (par l'adjonction de la locution conjonctive « et » entre ces critères), l'OAI observe que la définition est large et complexe (« *les bâtiments n'ont pas nécessairement de mur* », etc..).

L'OAI observe qu'en Suisse, où existe également de longue date un « Registre des bâtiments et des logements (RegBL) » géré par l'Office fédéral de la statistique (en étroite collaboration avec les services communaux ainsi qu'avec les services spécialisés de la Confédération et des cantons)⁽²⁾, la notion de bâtiment semble définie de manière plus pragmatique.

⁽¹⁾ Voir avis du SYVICOL du 12.12.2022 (doc. Parl. 8086²) : « Parmi ces définitions, seule celle du « bâtiment » donne lieu à des remarques. En effet, bien qu'elle soit, selon le commentaire des articles, « inspirée de la définition Eurostat », le SYVICOL constate qu'elle n'est pas suffisamment claire pour l'établissement du RNBL. D'abord, en effet, elle dispose qu'un bâtiment est « un ouvrage de construction couvert », puis elle énonce 4 critères en omettant de préciser si ceux-ci sont cumulatifs, c'est-à-dire qu'ils doivent tous être remplis, ou alternatifs. Pour lever le doute, le SYVICOL demande l'ajout de la conjonction « et » entre « c) peut accueillir des personnes » et « d) est adapté à la protection des personnes, d'animaux ou d'objets ». Même ainsi clarifié, le texte laisse subsister des questions. Qu'en est-il par exemple de dépendances telles que des abris de jardin, des serres ou des carports ? Selon la compréhension du SYVICOL, ces constructions remplissent tous les critères fixés : il s'agit de constructions couvertes pouvant être utilisées séparément, conçues pour des besoins permanents (qui incluent « toute activité humaine »), qui peuvent accueillir des personnes et sont adaptés à la protection d'objets. A priori, elles seraient donc clairement à recenser. Mais, s'agissant généralement de dépendances de maisons d'habitation, figureront-elles au registre comme des parties de ces dernières ou comme des « bâtiments » autonomes ? Cette deuxième question est d'autant plus pertinente que les ouvrages en question sont souvent construits plus tard que la maison principale et font alors l'objet d'une autorisation de construire séparée, mais généralement sur la même parcelle cadastrale ».

⁽²⁾ <https://www.rsta.dij.be.ch/fr/start/themen/GWR.html>

Ainsi **en Suisse**, la notion de « bâtiment » est définie (sauf erreur), comme suit ⁽³⁾:

« Un bâtiment est une construction immobilière durable couverte, bien ancrée dans le sol, pouvant accueillir des personnes et utilisée pour l'habitat, le travail, la formation, la culture, le sport ou pour toute autre activité humaine ; dans le cas de maisons jumelées, en groupe ou en rangée, chaque construction ayant son propre accès depuis l'extérieur et séparée des autres par un mur porteur vertical allant du rez-de-chaussée au toit est considérée comme un bâtiment indépendant ».

(cf. article 2 de l'Ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements).⁽⁴⁾

L'OAI estime *a priori* et à titre exemplatif cette définition de nos voisins Suisses comme étant plus satisfaisante, sans préjudice des éventuels enseignements à tirer auprès d'autres Etats membres de l'Union européenne qui disposent déjà d'une base de données nationale des bâtiments.

L'OAI estime que devraient essentiellement être visées par le Registre toutes les constructions immeubles par nature auxquelles un revenu cadastral peut être attribué au titre d'immeuble bâti (maisons d'habitation et villas, appartements, bâtiments industriels, commerciaux ou agricoles, murs mitoyens...), et les équipements industriels qui ont le caractère d'immeubles par nature.

L'OAI considère qu'il faudrait se focaliser sur les informations essentielles, afin d'éviter une mise en place et un "monitoring" excessivement complexes du Registre et trop consommateur de ressources administratives.

En conclusion, à l'instar du SYVICOL, l'OAI estime que la notion clef de « bâtiment », déterminant *in fine* le champ d'application de la loi, devrait être reconsidérée et affinée.

Par ailleurs, l'OAI note que ce nouvel outil servira également dans le cadre de la politique de lutte contre les logements vacants. Selon le projet de loi, un **logement non occupé**, « est un logement inscrit sur le registre des logements non-occupés et dont la non-occupation y est indiquée ».

Il appartiendrait au bourgmestre de « constater » l'état de non-occupation. Il existe une présomption de plein droit de non-occupation, à savoir lorsqu'aucune « personne physique » n'est inscrite au registre population depuis + de 6 mois.

L'on doit toutefois s'interroger. Quid des résidences secondaires ? Quid des locations de courte durée sans inscription au registre population ?

Au sujet de la **mise en place du registre**, l'OAI observe que, selon les commentaires du projet de loi, « *la phase d'initialisation du RNBL sera marquée par une charge de travail exceptionnelle pour les administrations communales. L'Etat devra accompagner les communes lors de ce processus, le cas échéant, en ayant temporairement recours à un ou des prestataires externes* ».

L'OAI s'interroge également sur le profil des prestataires externes et regrette que la description précise des moyens à mettre en œuvre en termes d'affectation précise des ressources ne soit

⁽³⁾ Cf. Directive (Instruction) sur la saisie des bâtiments dans la Mensuration officielle et le Registre fédéral des bâtiments et des logements : [Directive sur la saisie des bâtiments dans la mensuration officielle et le Registre fédéral des bâtiments et des logements. Version 1.1 | Publication | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#)

⁽⁴⁾ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/376/fr#art_2

pas précisée dans le texte, étant relevé que selon l'avis du Syvicol « *l'initialisation du registre représente une charge titanesque pour les communes* » (doc. par. 8086,² avis du 12.12.2022).

Dans ce même esprit, et à l'instar de la Chambre de Commerce dans avis (doc. parl. N° 8086/04), l'OAI « *regrette que les projets des règlements grand-ducaux apportant les clarifications n'ont pas été présentés ensemble avec le Projet de loi et estime que les délais de mise en œuvre du Projet et par conséquent de l'impôt national sur la non-occupation de logements (INOL) ne correspondent absolument pas à la nécessité de répondre au défi du logement qui représente une urgence* ».

Quant à la mise en application de la loi, un certain pragmatisme doit prévaloir. A titre d'exemple, et l'instar du Syvicol, l'OAI ne comprend pas pourquoi le projet de loi exige l'inscription des nouvelles constructions au registre endéans un délai de seulement huit jours suivant l'autorisation de construire et revendique une prolongation de ce délai à trente jours (art. 11).

4. Conclusion

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 16 mai 2023

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI
Présidente



Marc FEIDER
Vice-Président



Pierre HURT
Directeur

