



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis IV/41/2025

18 novembre 2025

Impôt foncier - amendements

relatif aux

Amendement parlementaire au projet de loi n° 8082 (n° CE/SCL 61.195)

Amendements gouvernementaux au projet de loi sur l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains (PL 8082A, n° CE / SCL 62.218)

Par lettre en date du 17 juillet 2025, Monsieur Léon Gloden, ministre des Affaires intérieures, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle les amendements sous rubrique.

Amendement parlementaire au projet de loi n°8082 (n° CE/SCL 61.195) ;
Amendements gouvernementaux au projet de loi sur l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains (PL 8082A, n° CE / SCL 62.218).

Table des matières

L'objet des amendements sous avis	1
Les commentaires de la Chambre des salariés	3
L'impôt foncier (IFON)	3
Considérations générales concernant la refonte de l'IFON	3
Amendement 31 : Suppression de la fourchette du taux communal de l'IFON	5
Amendement 32 : Maintien de l'abattement sur la résidence habituelle pour l'IFON	6
L'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB)	8
Considérations générales concernant l'introduction de l'IMOB.....	8
Amendements 3 et 23-25 : La refonte du registre national des fonds constructibles et de l'assiette imposable au titre de l'IMOB.....	9
Amendement 38 : Baisse supplémentaire du degré de progressivité du taux de mobilisation des fonds non viabilisés constructibles	10
Amendement 40 : Elargissement des conditions d'abattement sur l'IMOB et suppression d'imposition rectificative.....	13
Amendement 62 : Introduction d'exemptions de l'IFON et de l'IMOB en faveur des secteurs agricole et viticole	14
Remarques générales	15
Amendement 7 : Imposition des fonds d'investissement au titre de l'IFON et de l'IMOB	15
Amendement 17 : Digitalisation du mécanisme de réclamation à l'encontre du bulletin de valeur de base	16
Conclusion	17

L'objet des amendements sous avis

En date du 10 octobre 2022, le gouvernement précédent a déposé le projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier (ci-après « IFON »), l'impôt à la mobilisation de terrains (ci-après « IMOB ») et l'impôt sur la non-occupation de logements (ci-après « INOL »).

Par un amendement parlementaire en date du 2 juillet 2025, **la Commission des Affaires intérieures de la Chambre des députés a proposé de scinder le projet de loi initial n°8082 en deux nouveaux projets de loi distincts :**

Le projet de loi n°8082A sur l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains ;

Le projet de loi n°8082B sur la non-occupation de logements.

Cette scission a pour objectif de permettre aux dispositions relatives à l'IFON et à l'IMOB de poursuivre leur parcours législatif de manière indépendante de celles concernant l'INOL.

En effet, la mise en œuvre de l'INOL dépend de l'adoption du projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements, voire de l'établissement préalable des registres prévus par ce texte – à savoir les registres communaux des bâtiments et des logements, ainsi que le registre national des bâtiments et des logements (ci-après « RNBL »). Or, attendre l'achèvement de ces travaux risquerait de retarder l'adoption des mesures relatives à l'IFON et l'IMOB.

Le projet de loi n°8086 a été déposé le 10 octobre 2022 et a reçu l'avis de notre Chambre en date du 10 février 2023. Toutefois, ce projet de loi n'a pas encore été adopté à ce jour.

Les amendements gouvernementaux soumis à avis, approuvés par le gouvernement en conseil lors de sa séance du 11 juillet 2025, portent sur le projet de loi n°8082A sur l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains.

Ces amendements visent plusieurs modifications substantielles en lien avec la refonte de l'IFON ainsi qu'avec l'introduction de l'IMOB, telles que proposées dans le cadre du projet de loi initial.

Avant de présenter les observations de la Chambre des salariés (CSL) sur ces amendements gouvernementaux au projet de loi n° 8082A, **nous tenons à exprimer notre soutien à la scission du projet de loi initial. En effet, nous estimons que la refonte de l'IFON — un impôt devenu profondément anachronique et inéquitable — ainsi que l'introduction de l'IMOB — levier essentiel dans la lutte contre la rétention et la spéculation foncière — s'avèrent nécessaires et doivent être mises en œuvre dans les meilleurs délais.**

Cependant, nous tenons également à souligner que la mise en œuvre du RNBL ainsi que l'introduction de l'INOL doivent intervenir dans les plus brefs délais, compte tenu du nombre important de logements vacants, qui contribue à aggraver la pénurie actuelle.

Si nous comprenons la complexité de cette mise en œuvre, tant sur le plan législatif qu'administratif, nous insistons sur le fait que l'établissement de registres cohérents, attribuant un numéro d'identification unique à chaque bâtiment et à chaque logement, est non seulement essentiel pour l'application de l'INOL, **mais constitue également, de manière plus générale, un outil fondamental pour lutter efficacement contre les dysfonctionnements et les abus qui caractérisent le marché immobilier privé.**

En effet, l'absence de transparence, le défaut d'enregistrement systématique des logements existants et, plus globalement, le manque de données fiables sur le nombre de logements dans de nombreuses communes ouvrent la voie à divers abus : loyers excessifs, revenus locatifs non déclarés et fraude fiscale, baux locatifs non enregistrés, suroccupation extrême, etc.

Ainsi, dans un contexte de crise aiguë du logement, où une meilleure protection des locataires s'impose comme une nécessité, **nous réitérons notre revendication d'intégrer le RNBL dans les instruments de lutte contre les abus sur le marché locatif.**

Nous sommes en effet d'avis que le RNBL devrait être utilisé pour enregistrer, pour chaque logement locatif, le capital investi (réévalué et décoté), le plafond de loyer en découlant, ainsi que le loyer effectivement demandé. Une telle mesure favoriserait une plus grande clarté et transparence dans les relations entre bailleurs et locataires.

Concrètement, le RNBL permettrait non seulement aux locataires, mais également aux commissions des loyers, de vérifier plus aisément la légalité du loyer exigé. Par ailleurs, cet encadrement réduirait, dès l'origine, le nombre d'infractions, de litiges entre propriétaires et locataires, ainsi que le recours à des sanctions.

En outre, cette approche digitalisée offrirait la possibilité d'ajuster automatiquement le capital investi, en fonction du coefficient de réévaluation prévu par la législation, ainsi que du degré de vétusté du bâtiment.

Les commentaires de la Chambre des salariés

Étant donné le nombre important d'amendements, dont une grande partie trouve son origine dans l'avis du Conseil d'État du 13 juin 2023, qui soulève en premier lieu des questions d'ordre procédural, notamment concernant la répartition des compétences en matière d'émission des bulletins (valeur de base, IFON, IMOB), et d'autre part visent l'exécution technique et informatique de la réforme, **la Chambre des salariés (CSL) choisit de mettre, dans l'avis qui suit, l'accent sur un nombre réduit de modifications clés à dimension politique, lesquelles auront, à nos yeux, un impact immédiat et conséquent sur nos ressortissants ainsi que, plus largement, sur la crise du droit au logement au Luxembourg.**

Par ailleurs, les amendements soumis à avis ne proposent, en ce qui concerne le calcul de l'IFON et de l'IMOB, que quelques modifications ponctuelles qui ne remettent pas en cause les principes fondamentaux tels que définis dans le projet de loi initial. **Les observations que nous avons formulées dans le cadre de notre premier avis du 9 février 2023¹ restent donc, de manière générale, pleinement d'actualité, et nous y renvoyons par conséquent.**

Par conséquent, hormis quelques remarques ponctuelles portant sur un nombre limité d'amendements à portée politique, l'avis qui suit se limite à rappeler brièvement nos positions principales concernant la refonte de l'IFON et l'introduction de l'IMOB.

L'impôt foncier (IFON)

Considérations générales concernant la refonte de l'IFON

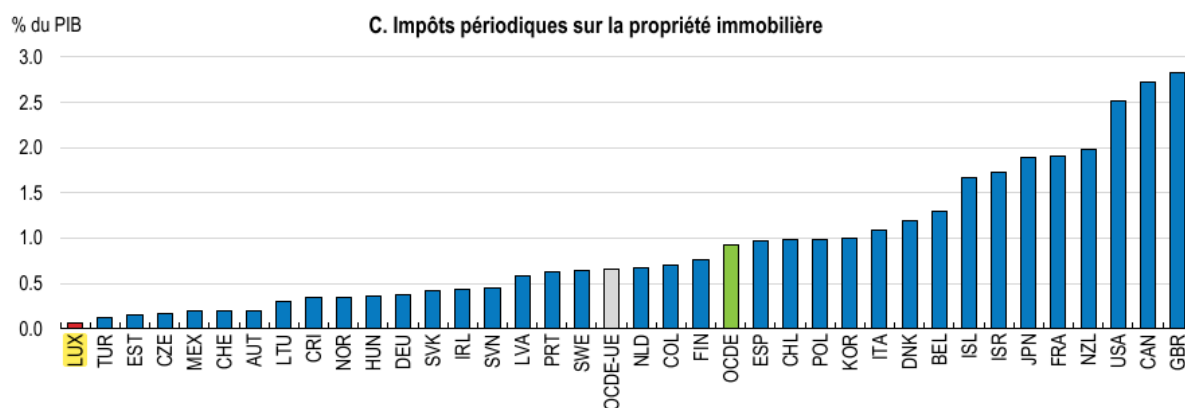
La nécessité d'une refonte de l'IFON est indiscutable. La législation actuellement en vigueur en matière d'impôt foncier repose sur des valeurs unitaires profondément anachroniques, largement dépassées par l'évolution réelle du marché immobilier luxembourgeois. En raison de cette déconnexion entre les valeurs unitaires et les valeurs vénales des parcelles, le régime actuel entraîne de nombreux cas de traitement inégalitaire — et donc potentiellement anticonstitutionnel — entre différents propriétaires.

C'est pourquoi la CSL a salué, dans son avis initial, l'initiative du gouvernement de s'attaquer enfin à cette réforme aussi laborieuse que délicate. De manière générale, nous avons soutenu le système d'évaluation foncière proposé, qui constitue le cœur du calcul de l'IFON (et de l'IMOB réformé). Ce système devrait permettre de déterminer des valeurs de base reflétant de manière suffisamment précise les rapports de valeur foncière entre les différentes parcelles, et ce, dans la plus large mesure possible, de manière automatisée et informatisée.

Il est donc logique que nous saluions le fait que les amendements soumis à avis ne remettent pas en question ce volet fondamental de la réforme.

Cependant, nous regrettons que ni le projet de loi initial, ni les amendements gouvernementaux actuellement à l'examen ne visent une augmentation du niveau général de l'imposition sur la propriété immobilière. En effet, notre Chambre, tout comme de nombreuses autres institutions nationales et internationales — notamment l'OCDE dans le cadre de ses études économiques sur le Luxembourg — soulignent régulièrement le niveau exceptionnellement faible de l'imposition périodique sur la propriété foncière (ou immobilière) au Luxembourg, que ce soit en pourcentage du PIB ou en proportion des valeurs immobilières soumises à l'impôt.

¹ https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8082/20250515_Avis_3.pdf



Source : OCDE, Etudes économiques de l'OCDE : Luxembourg 2025 (avril 2025, 36)

Afin d'assurer un rendement approprié tout en garantissant l'équité, les recettes issues de l'IFON doivent évoluer en parallèle avec l'activité économique et la croissance des valeurs foncières (ou immobilières). Or, malgré l'envolée des prix sur un marché immobilier porteur, les recettes de l'IFON n'enregistrent actuellement qu'une progression modeste en valeur absolue. Cette situation révèle une faiblesse relative – et comparative – des recettes foncières par rapport au PIB (0,1 %), au total des recettes fiscales des administrations publiques (0,2 %) ou encore aux recettes ordinaires des communes (1,5 %, contre 5,5 % en 1970).

En outre, une augmentation des recettes locales issues de l'IFON renforcerait l'autonomie financière des communes ainsi que la démocratie locale, en leur permettant de mieux financer les biens communs. Ce constat est d'autant plus pertinent dans le contexte actuel, marqué par des crises multiples — crise du logement, crise écologique, etc. — où le développement de nouvelles ressources fiscales, tant au niveau local que national, s'avère indispensable pour financer les investissements dans ces domaines stratégiques.

Par ailleurs, il apparaît que la fiscalité sur le patrimoine immobilier repose essentiellement sur les transactions immobilières. Or, le niveau relativement élevé des droits perçus lors de ces transactions peut engendrer des effets pervers, en freinant la fluidité du marché et en dissuadant une allocation optimale des ressources foncières. **Dans cette optique, il serait tout à fait pertinent d'envisager un transfert progressif de la charge fiscale vers une imposition récurrente sur la détention des biens immobiliers** – imposition par ailleurs plus stable et moins sujette à la volatilité conjoncturelle. Un tel rééquilibrage contribuerait à un meilleur fonctionnement du marché immobilier luxembourgeois.

Notre Chambre estime dès lors que la réforme proposée manque d'ambition et ne modifie en rien le caractère essentiellement symbolique et le faible poids budgétaire de l'IFON. Pourtant, afin de fluidifier le marché immobilier, d'encourager une allocation plus efficiente des ressources, et de réintroduire une certaine justice fiscale en matière de patrimoine immobilier, **nous appelons à une redynamisation et à un renforcement conséquent de l'IFON.**

En sus, nous avons souligné que la réforme de l'IFON ne devrait pas se limiter à l'actualisation de l'évaluation foncière, **mais également contribuer à l'instauration d'une véritable justice fiscale en matière de patrimoine immobilier, et, ce faisant, participer à la restauration de la cohésion sociale.**

Ainsi, nous tenons à réaffirmer que **la réforme de l'IFON doit impérativement viser l'introduction d'une imposition foncière progressive.** À nos yeux, l'impôt sur la propriété immobilière devrait permettre de capter une part de la rente dont bénéficient les propriétaires de biens immobiliers. En effet, la plus-value foncière ne résulte pas uniquement de dynamiques naturelles ou de la seule loi du marché, mais trouve principalement son origine dans les aménités locales et les efforts collectifs – notamment à travers les investissements en infrastructures réalisés par les collectivités locales et nationales – qui contribuent directement à la valorisation des biens immobiliers.

Il apparaît donc légitime que ces collectivités puissent récupérer une part de cette rente, générée par des investissements publics qui accroissent la valeur du foncier et du bâti.

Par ailleurs, face à la concentration excessive de patrimoine immobilier – notamment au-delà de la résidence principale – et aux dysfonctionnements persistants du marché, une imposition progressive du patrimoine immobilier pourrait permettre de contenir les logiques spéculatives, de favoriser une allocation plus efficiente des ressources, et de stimuler une gestion plus dynamique du parc immobilier. Une telle approche contribuerait à fluidifier le marché et à favoriser un rééquilibrage structurel souhaité de longue date.

À défaut d'un volet progressif intégré dans la réforme actuelle, nous demandons que la refonte de l'IFON soit étroitement liée à l'introduction concomitante d'un impôt progressif sur le patrimoine immobilier – prenant en compte à la fois la valeur du foncier et celle des constructions – ou, de manière plus générale, à l'instauration d'un impôt progressif sur la fortune.

Amendement 31 : Suppression de la fourchette du taux communal de l'IFON

Pour calculer le montant de l'IFON, la valeur de base de chaque fonds est multipliée par un taux de l'impôt foncier « communal » fixé par le conseil communal, au plus tard le premier jour ouvrable du mois d'octobre de l'année précédant l'année d'imposition.

Le projet de loi initial proposait une fourchette pour la fixation de ce taux, comprise entre 9 % et 11 %.

L'amendement 31 vise à supprimer intégralement cette fourchette, qui s'imposait au conseil communal, « afin de renforcer l'autonomie communale ». Selon les auteurs, « à l'instar du régime de l'IFON actuellement en vigueur, les conseils communaux peuvent désormais librement définir le taux communal, conformément au principe de l'autonomie communale ».

Il serait donc possible, en théorie, de fixer un taux communal de 0 %, et ainsi de ne pas imposer du tout la propriété foncière.

Si notre Chambre pourrait, a priori, être d'accord avec une fourchette plus large, nous ne pouvons accepter sa suppression intégrale, et ce pour plusieurs raisons :

- 1) **Risque de concurrence fiscale entre communes** : La suppression de toute limite risque de provoquer un certain degré de concurrence fiscale entre les communes. Tandis que celles disposant d'une situation financière plus favorable peuvent renoncer entièrement aux recettes de l'IFON pour attirer l'investissement sur leur territoire, les communes en situation financière plus difficile seraient, de facto, contraintes d'appliquer un taux communal plus élevé. De manière générale, les communes plus riches, où résident en moyenne des citoyens aux revenus plus élevés, pourraient ainsi réduire l'imposition de leurs contribuables les plus aisés ;
- 2) **Manque de prévisibilité pour les contribuables** : En l'absence de toute fourchette, les redevables de l'impôt ne disposent d'aucune visibilité concernant l'imposition future de leur patrimoine immobilier ;
- 3) **Diminution potentielle des recettes fiscales** : Comme souligné précédemment, les recettes prévisibles de l'IFON réformé (tout comme celles de l'IFON actuel) seraient déjà faibles en comparaison avec les valeurs foncières soumises à l'impôt, même avec la fourchette proposée initialement. La suppression de cette fourchette risque donc d'amoinvrir encore davantage les recettes totales issues de l'IFON, rendant l'imposition récurrente de la propriété immobilière encore moins significative.

Cela étant, nous tenons à souligner qu'une logique de fourchette existe d'ores et déjà dans le cadre de l'impôt commercial communal. En effet, bien que les conseils communaux fixent chaque année le taux avec un certain degré d'autonomie, une fourchette est prévue par la loi-cadre. Introduire une disposition similaire dans le cadre de la réforme de l'IFON ne serait donc pas sans précédent.

Amendement 32 : Maintien de l'abattement sur la résidence habituelle pour l'IFON

L'amendement 32 propose de maintenir l'abattement forfaitaire d'un maximum de 2.000 points (anciennement euros) par débiteur d'impôt personne physique et par année d'imposition, appliqué à la valeur de base des parcelles cadastrales sur lesquelles celui-ci a établi sa résidence habituelle.

Cet abattement n'est pas appliqué si la somme des valeurs de base des parcelles cadastrales concernées est inférieure à 500 points, et il ne peut avoir pour effet de ramener cette somme en dessous de ce seuil.

Dans notre avis initial, nous avons exprimé notre soutien à l'instauration d'un tel abattement, afin de limiter l'impact de la réforme sur le montant d'IFON à payer par les propriétaires au titre de leur résidence principale. Nous avons notamment salué le choix des auteurs d'opter pour un abattement fixe, plutôt que proportionnel à la valeur de base de la parcelle concernée, estimant qu'un abattement proportionnel favoriserait avant tout les propriétaires aisés, au détriment des petits propriétaires.

Cependant, nous avons également souligné plusieurs effets de l'abattement proposé qui nous semblent problématiques, car ils aboutissent, dans de nombreux cas, à une imposition de nature régressive, sans lien réel avec la valeur vénale du bien imposé. Ces aspects mériteraient d'être pris en considération lors de la structuration de ce mécanisme. C'est pourquoi nous souhaitons profiter de l'occasion pour rappeler brièvement plusieurs remarques formulées dans notre premier avis, qui restent globalement valables.

Par ailleurs, nous constatons que les modifications proposées concernant le calcul de la valeur de base risquent d'induire une imposition encore plus incohérente. En effet, selon notre lecture du projet d'amendements, la valeur de base et l'imposition seraient calculées individuellement pour chaque débiteur d'impôt (c'est-à-dire pour chaque propriétaire), en fonction de ses parts ou quotes-parts. L'abattement serait ensuite appliqué à cette valeur de base, avant l'application du taux communal. **Cette approche entraîne des conséquences importantes sur le montant de l'IFON finalement dû, notamment parce que l'application de l'abattement ne peut ramener la valeur de base en dessous de 500 points.**

En effet, par rapport au projet de loi initial, le fait que les quotes-parts soient prises en compte dès le calcul de la valeur de base entraîne des changements significatifs dans le montant de l'IFON à payer pour une parcelle donnée.

Nous constatons ainsi que l'application de l'abattement peut parfois conduire à un niveau d'IFON ne reflétant plus du tout la valeur foncière réelle de la parcelle.

Dans ce contexte, nous regrettons qu'aucun exemple concret de calcul de l'IFON dans le cas de deux propriétaires-résidents n'ait été présenté, ni dans le projet d'amendements, ni lors de sa présentation officielle. L'impact combiné des modifications apportées au calcul de la valeur de base et de l'abattement, dans un cas aussi courant, reste donc difficile à évaluer avec précision.²

²<https://gouvernement.lu/dam-assets/images-documents/actualites/2025/07/17-gloden-meisch-impots-terrains/1-pk-ppt-presse.pdf>

Voici quelques exemples illustrant les incohérences mentionnées précédemment.

Prenons le cas d'une maison unifamiliale située sur un terrain de 6 ares à Mersch, avec une valeur de base de 3.438 points et un taux communal de 0,10 euro par point (exemple repris de la présentation du Ministère) :

En cas de location, l'IFON à payer serait de :

Valeur de base = 3.438

Application de l'abattement = $3.438 - 0 = 3.438$

Application du taux communal = $3.438 * 0,10 = \mathbf{343,8 \text{ euros.}}$

Avec 1 propriétaire-résident, l'IFON à payer serait de :

Valeur de base = 3.438

Application de l'abattement = $3.438 - 2.000 = 1.438$

Application du taux communal = $1.438 * 0,10 = \mathbf{143,8 \text{ euros.}}$

Avec 2 propriétaires-résidents détenant chacun 50% du bien, l'IFON à payer serait de :

Valeur de base par débiteur = $3.438 / 2 = 1.719$

Application de l'abattement par débiteur = $1.719 - 2.000 = 500$ (limite)

Application du taux communal = $2 * 500 * 0,10 = \mathbf{100 \text{ euros (2 fois plus que dans le cadre du projet de loi initial)}}$

Prenons ensuite le cas d'une maison unifamiliale située sur un terrain de seulement 3 ares à Mersch, avec une valeur de base de 1.719 points et un taux communal de 0,10 euro par point.

En location, l'IFON à payer serait de :

Valeur de base = 1.719

Application de l'abattement = $1.719 - 0 = 1.719$

Application du taux communal = $1.719 * 0,10 = \mathbf{171,9 \text{ euros.}}$

Avec 1 propriétaire-résident, l'IFON à payer serait de :

Valeur de base = 1.719

Application de l'abattement = $1.719 - 2.000 = 500$ (limite)

Application du taux communal = $500 * 0,10 = \mathbf{50 \text{ euros.}}$

Avec 2 propriétaires-résidents détenant chacun 50% du bien, l'IFON à payer serait de :

Valeur de base par débiteur = $1.719 / 2 = 859,5$

Application de l'abattement par débiteur = $859,5 - 2.000 = 500$ (limite)

Application du taux communal = $2 * 500 * 0,10 = \mathbf{100 \text{ euros (2 fois plus que dans le cadre du projet de loi initial)}}$

Ces exemples mettent en évidence d'importantes incohérences. Outre le fait que **les logements locatifs sont systématiquement imposés de manière nettement plus lourde**, nous constatons que, dans le cas d'une maison unifamiliale de 6 ares, le scénario avec deux propriétaires-résidents est fiscalement plus avantageux que celui avec un seul propriétaire-résident. En revanche, pour une maison située au même endroit mais sur un terrain de seulement 3 ares, c'est l'inverse qui se produit.

Notons, par ailleurs, que dans ce deuxième cas, l'impôt serait réduit de moitié si la maison était habitée par un couple dont un seul des membres est propriétaire — une situation qui illustre l'absurdité du mécanisme.

En outre, l'abattement a généralement un effet régressif, effet qui est d'ailleurs renforcé par le seuil minimal de 500 points de valeur de base. En effet, selon notre lecture, **un couple ne peut bénéficier de l'intégralité de l'abattement qu'à partir d'une parcelle dont la valeur de base atteint au moins 5.000 points :**

Valeur de base par débiteur = $5.000 / 2 = 2.500$

Application de l'abattement par débiteur = $2.500 - 2.000 = 500$

Application du taux communal = $2 * 500 * 0,10 = \mathbf{100 \text{ euros}}$

Étant donné qu'une parcelle de 6 ares à Mersch n'a qu'une valeur de base de 3.438 points (selon les simulations du ministère), **le seuil de 5.000 points correspond en réalité à une valeur foncière relativement élevée.** Il est important de souligner que, dans ce contexte, le couple habitant cette

maison paierait finalement le même montant d'IFON qu'un couple résidant dans une maison située sur un terrain de seulement 3 ares (voir exemple ci-dessus).

Le montant de l'IFON ne reflète donc ni la valeur réelle de la parcelle — ce qui était pourtant l'un des objectifs initiaux de la réforme — ni une logique cohérente d'imposition. Dans certaines configurations, le résultat est même totalement incohérent.

Parallèlement, considérons le cas d'un appartement (60 millièmes) dans un immeuble en copropriété, situé sur un terrain de 10 ares à Mersch (soit une quote-part de 0,6 are du terrain), avec une valeur de base de 7.650 points, un taux communal de 0,10 euros/point, et un seul propriétaire-résident. L'IFON annuel à payer serait alors de 45,90 €, soit un montant de facto équivalent à celui dû par le propriétaire-résident d'une maison unifamiliale de 3 ares. **Ce résultat est lui aussi difficilement défendable et entre en nette contradiction avec les efforts requis en matière de densification urbaine.**

Nous souhaitons également souligner que l'abattement pour propriétaires-résidents risque d'entraîner une redistribution des recettes fiscales entre les différentes communes, voire entre l'État et les communes. En effet, en raison de cet abattement, les recettes proviennent de manière disproportionnée de l'imposition des logements locatifs. Ainsi, plus la part de logements locatifs dans le parc immobilier d'une commune est élevée, plus la réforme tend à augmenter ses recettes communales.

De plus, les propriétaires-bailleurs peuvent déduire l'IFON (désormais plus élevé) dans le cadre de leur déclaration d'impôt, ce qui engendre un manque à gagner fiscal pour l'État. Par conséquent, bien que la réforme se veuille globalement neutre en termes de recettes totales, elle ne l'est ni sur le plan intercommunal, ni pour le budget de l'État. **En d'autres termes, il y aura, parmi les communes, des gagnantes et des perdantes.**

L'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB)

Considérations générales concernant l'introduction de l'IMOB

La rétention du foncier constructible, fortement concentré entre les mains d'un nombre très restreint d'acteurs privés, engendre une **raréfaction artificielle des terrains disponibles à la construction**. Cette situation constitue l'une des principales causes de la flambée des prix immobiliers et du déséquilibre structurel persistant entre la croissance démographique et l'insuffisance de la production de logements. **Les comportements spéculatifs manifestes de certains grands propriétaires fonciers, conjugués à cette rétention, figurent parmi les facteurs déterminants de la crise du logement** qui menace aujourd'hui la cohésion sociale au Luxembourg.

Or, le cadre juridique actuel se révèle inadapté pour inciter efficacement ces propriétaires à mettre leurs terrains en valeur. **Dans ce contexte, notre Chambre plaide en faveur d'une fiscalité dissuasive sur les terrains non mobilisés.** Cette imposition, au regard de l'urgence de la situation, doit être suffisamment ambitieuse pour lutter concrètement contre la rétention foncière et répondre à la pénurie aiguë de logements dans les meilleurs délais.

En outre, cet impôt pourrait non seulement dissuader les comportements spéculatifs, mais également générer des recettes supplémentaires, qui devraient être utilisées exclusivement dans le cadre de l'effort national contre la crise du logement – notamment pour la constitution d'une réserve foncière publique, la construction et la rénovation de logements abordables, etc. – par le biais, par exemple, du fonds spécial de soutien au développement du logement.

Si notre Chambre a salué dans son avis initial l'introduction de l'IMOB, elle a néanmoins exprimé de vives réserves quant au degré de progressivité des taux nationaux proposés pour encourager la mobilisation des terrains. Selon nous, ces taux sont insuffisamment incitatifs : l'impôt ne commencerait à produire un effet tangible sur les comportements des propriétaires qu'au bout de 10 à 15 ans après l'entrée en vigueur de l'IMOB (respectivement de l'inscription de la parcelle/du fonds au registre des fonds constructibles) — et ce, avec un délai encore plus long pour les terrains non viabilisés.

Or, face à une crise du logement d'une telle acuité, il n'est pas acceptable d'attendre encore une ou deux décennies pour agir. Il faut des mesures efficaces et immédiates. Le droit au logement est en péril, et seule une action rapide contre la rétention foncière permettra de freiner la pénurie actuelle.

Dans ce contexte, nous avons également regretté que l'IMOB, tel que proposé, ne comporterait aucun mécanisme de progressivité tenant compte de la taille ou de la valeur des parcelles, ni de la valeur totale du patrimoine foncier détenu par un contribuable. Pourtant, pour cibler en priorité les grands propriétaires, qui dominent un marché foncier à forte concentration et disposent généralement des ressources nécessaires pour absorber sans difficulté l'imposition prévue, il est essentiel d'introduire un dispositif fiscal plus progressif, fondé sur la valeur globale du patrimoine foncier détenu.

En l'absence d'un tel mécanisme, le risque est réel de voir la concentration du foncier constructible s'intensifier davantage — une tendance déjà observable et amplifiée par la crise immobilière actuelle. Une telle évolution serait non seulement contre-productive, mais également préjudiciable à l'équilibre social et territorial du pays.

Si nous saluons le fait que les amendements gouvernementaux ne remettent pas en cause le principe fondamental ni la nécessité absolue de l'IMOB, nous regrettons toutefois que les taux nationaux de mobilisation des terrains demeurent généralement inchangés (bien qu'ils soient désormais exprimés en euros par point, et non plus en pourcentage), et que le nouveau gouvernement n'ait pas fait le choix d'une progressivité, ni, par conséquent, d'un IMOB plus ambitieux.

Bien au contraire, nous déplorons que certains amendements – commentés ci-dessous – risquent même d'avoir un effet à la baisse sur le nombre de parcelles constructibles ou sur la valeur du foncier constructible soumis à l'impôt, ce qui réduit d'autant plus son effet mobilisateur.

Amendements 3 et 23-25 : La refonte du registre national des fonds constructibles et de l'assiette imposable au titre de l'IMOB

L'ancien article 20 du projet de loi initial, ainsi que les définitions du « fonds non construit », des « fonds viabilisés » et des « fonds non viabilisés » telles qu'elles figuraient à l'ancien article 1er, proposaient une définition relativement large du fonds non construit, respectivement de l'assiette d'un fonds non construit (viabilisé ou non viabilisé), et, par conséquent, une imposition relativement complète des terrains constructibles retenus du marché immobilier luxembourgeois. Ces définitions ne prévoyaient aucune distinction entre, d'une part, les parcelles (ou fonds) situées dans un plan d'aménagement particulier « quartier existant » (PAP QE) ou dans un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ), et, d'autre part, les parcelles constructibles qui ne sont pas encore soumises à un tel plan, mais qui sont constructibles (à des fins d'habitation) en vertu du PAG.

La seule différenciation retenue en matière d'imposition concernait la viabilisation de la parcelle : s'agissait-il d'un fonds viabilisé, immédiatement constructible, ou d'un fonds non viabilisé, nécessitant la réalisation de certains travaux préalables, tels que l'achèvement des réseaux routiers ?

En effet, si les taux d'imposition (donc le degré d'imposition) variaient en fonction de la viabilisation du fonds, **l'imposition des zones constructibles était quant à elle relativement large et concernait de facto toutes les parcelles identifiées au Luxembourg comme pouvant accueillir des constructions destinées entièrement ou partiellement au logement.** Les exceptions étaient très limitées : par exemple, lorsque le fonds présentait une taille ou une configuration ne permettant pas la construction de logements dans le respect des reculs ou des dimensions réglementaires, ou lorsqu'une construction y existait déjà, ne laissant pas la possibilité d'y ériger d'autres bâtiments.

Toutefois, une série d'amendements gouvernementaux prévoit des changements importants concernant le registre national des fonds constructibles, ainsi que les définitions de fonds constructibles, de fonds viabilisés constructibles et de fonds non viabilisés constructibles. **Ces modifications auront pour effet d'exclure une grande partie des terrains constructibles**

situés au Luxembourg du champ d'application de l'IMOB, réduisant ainsi davantage son effet incitatif et mobilisateur.

En effet, l'amendement 3 introduit de nouvelles définitions pour les fonds viabilisés constructibles et les fonds non viabilisés constructibles, excluant tout terrain constructible qui ne se trouve ni dans l'emprise d'un PAP QE, ni dans celle d'un PAP NQ (nouvel article 1er, points 11° et 12°).

Les amendements 24 et 25 définissent les assiettes imposables des fonds constructibles, qu'ils soient viabilisés ou non, à condition qu'ils se situent en zone soumise à un PAP QE ou à un PAP NQ. Tout autre fonds est exclu du calcul de l'assiette imposable.

Il en résulte que l'IMOB ne s'appliquera plus systématiquement à l'ensemble des terrains constructibles au sens des PAG en vigueur. Or, il existe de nombreuses parcelles constructibles destinées au logement qui ne sont soumises ni à un PAP QE, ni à un PAP NQ. Par conséquent, une part importante des terrains constructibles échappera à l'IMOB.

Dans ce contexte, il convient de souligner que, dans de nombreux cas — notamment chez les grands propriétaires fonciers — l'élaboration d'un PAP NQ résulte souvent de leur propre initiative. En effet, cette démarche n'a généralement pas de sens si le propriétaire refuse de mobiliser ses terrains. Il en va de même pour la viabilisation : pour pouvoir viabiliser certaines parcelles, le propriétaire doit céder une partie du terrain à la main publique, afin que celle-ci puisse y réaliser les infrastructures nécessaires (voiries, canalisations, etc.).

Cette logique ouvre ainsi la porte à toute une série d'abus, dans la mesure où les grands propriétaires peuvent facilement influencer l'imposition, voire le niveau d'imposition, de leurs parcelles constructibles.

Par conséquent, notre Chambre estime que la nouvelle approche proposée par les auteurs des amendements est largement insuffisante et qu'elle exclut de manière disproportionnée une part significative des zones déjà classées comme constructibles du champ d'application de l'IMOB. Outre le caractère peu ambitieux du barème progressif de l'IMOB — qui, en l'état, ne permettra pas de lutter efficacement, à moyen terme, contre la crise du logement — ces amendements affaiblissent encore davantage cet instrument fiscal pourtant essentiel. Dès lors, notre Chambre ne peut soutenir cette approche.

Amendement 38 : Baisse supplémentaire du degré de progressivité du taux de mobilisation des fonds non viabilisés constructibles

Tout d'abord, nous tenons une fois de plus à souligner que, selon nous, les taux nationaux à la mobilisation manquent d'ambition et ne reflètent en rien l'urgence de la crise du logement. À titre d'exemple, l'année 2030 étant prévue comme premier exercice d'imposition pour l'IFON et comme première année d'inscription des fonds constructibles au registre en vue du déclenchement de l'IMOB, **un propriétaire de terrain viabilisé et constructible ne sera soumis à aucun impôt avant 2035.** Ainsi, au cours de la prochaine décennie, il n'existera aucune fiscalité réellement dissuasive contre la spéculation et la rétention foncière, même pour des terrains déjà viabilisés.

Par ailleurs, le taux appliqué n'augmentera ensuite que très modestement pendant dix ans, pour ne commencer à produire un effet significatif qu'aux alentours de 2045. **Ce niveau de progressivité nous paraît largement insuffisant pour générer un impact réel et à moyen terme dans la lutte contre la crise du logement au Luxembourg.**

Durée d'inscription au registre à titre de fonds viabilisé constructible à la date de référence de l'année d'imposition	Taux national à la mobilisation de terrains (t_{mob}) [euros/point]
moins de cinq années	0
cinq années	0,05
six années	0,10
sept années	0,15
huit années	0,20
neuf années	0,25
dix années	0,50
onze années	0,75
douze années	1,00
treize années	1,25
quatorze années	1,50
quinze années	2,00
seize années	2,50
dix-sept années	3,00
dix-huit années	3,50
dix-neuf années	4,00
au moins vingt années	4,50

Ensuite, nous souhaitons souligner une erreur qui semble s'être produite dans le nouveau tableau relatif au taux national de mobilisation des fonds, lors de la conversion des taux exprimés en pourcentage de la valeur de base en taux exprimés en euros par point. Pour maintenir un niveau d'imposition équivalent, il conviendrait de prévoir 0,01 euro/point pour chaque pourcentage. Le tableau concernant les fonds viabilisés est correct à cet égard.

En revanche, le tableau relatif aux fonds non viabilisés prévoit un taux de 1 euro/point pour chaque pourcentage pour les catégories allant jusqu'à 13 ans d'inscription au registre, puis de 0,1 euro pour les autres catégories. Cela aurait pour effet que l'amendement 38 augmenterait l'imposition des fonds non viabilisés constructibles d'un facteur 100/10, la rendant ainsi largement supérieure à celle des fonds viabilisés.

Or, cela ne semble ni logique, ni conforme à l'intention du gouvernement. Il faudrait donc corriger cette erreur, probablement introduite lors de la transformation des tableaux.

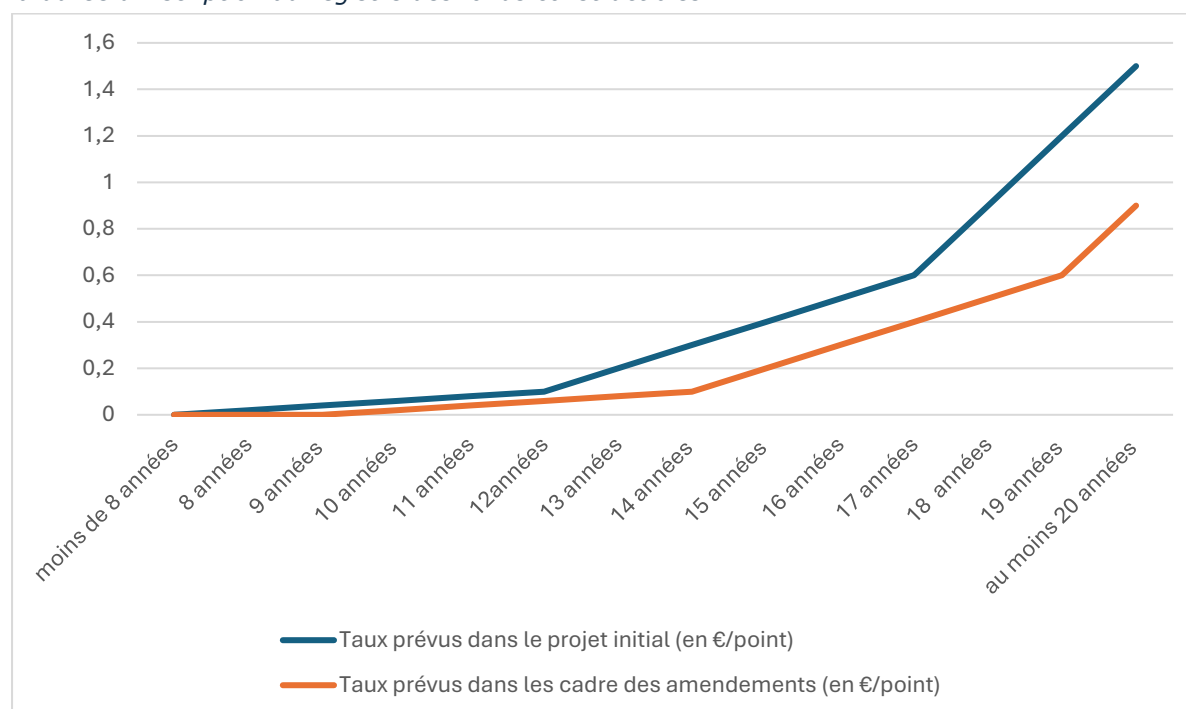
Cela étant dit, **en mettant cette erreur de côté**, et indépendamment du fait que l'assiette nationale imposable sera fortement réduite à la suite des modifications apportées au registre national des fonds constructibles (comme discuté ci-dessous), **nous regrettons de constater que le taux national de mobilisation des terrains non viabilisés constructibles sera encore réduit de manière supplémentaire.**

Tableau 1 : Le taux national à la mobilisation de terrains (fonds) non viabilisés (comparaison entre projet de loi initial et projet d'amendements)

Durée d'inscription au registre à titre de fonds non viabilisé à la date de référence de l'année d'imposition	Taux prévus dans le projet de loi initial (en €/point)	Taux prévus dans les cadre des amendements (en €/point)
moins de 8 années	0	0
8 années	0,02	0
9 années	0,04	0
10 années	0,06	0,02
11 années	0,08	0,04
12 années	0,1	0,06
13 années	0,2	0,08
14 années	0,3	0,1
15 années	0,4	0,2
16 années	0,5	0,3
17 années	0,6	0,4
18 années	0,9	0,5
19 années	1,2	0,6
au moins 20 années	1,5	0,9

Données : Projet de loi et amendements gouvernementaux ; Tableau : CSL.

Graphique 1 : Evolution du taux national à la mobilisation de terrains non viabilisés en fonction de la durée d'inscription au registre des fonds constructibles



Données : Projet d'amendements gouvernementaux ; Graphique : CSL :

Ainsi, tout d'abord, l'enclenchement de **l'imposition pour les fonds non viabilisés est différé de deux années par rapport au projet de loi initial**, selon les auteurs, « *afin de tenir compte du laps de temps réel requis pour le développement de projets* ». De ce fait, la première imposition — très minimale, d'ailleurs — n'interviendrait qu'aux alentours de 2040.

Notre Chambre considère que cette modification est intolérable. Même si l'IMOB n'est pas encore en vigueur à ce jour, il est manifeste que la nécessité d'introduire un tel impôt fait désormais consensus. Les propriétaires concernés peuvent donc dès à présent initier le processus de mobilisation de leurs terrains. En outre, rien ne justifie qu'un terrain déjà soumis à un PAP doive attendre jusqu'en 2040 — soit 15 années — pour être viabilisé.

Dans le même contexte, les taux punitifs initialement prévus pour les terrains inscrits depuis 19 et 20 ans au registre en tant que fonds non viabilisés constructibles — respectivement 120 % et 150 %, équivalents à 12 et 15 euros/point — sont purement et simplement supprimés.

Aux yeux de notre Chambre, ces modifications, qui réduisent encore davantage l'effet incitatif et mobilisateur de l'IMOB, sont inacceptables et infondées. Bien au contraire, nous demandons que les taux nationaux soient renforcés afin que l'IMOB puisse produire un effet réellement mobilisateur dans les meilleurs délais.

Amendement 40 : Elargissement des conditions d'abattement sur l'IMOB et suppression d'imposition rectificative

Le projet de loi initial prévoyait un abattement forfaitaire annuel de 3 400 points sur la valeur de base du terrain constructible imposé, accordé à tout débiteur de l'impôt pour chacun de ses enfants âgés de moins de 25 ans à la date de référence de l'année d'imposition.

L'amendement 40 propose de relever cette limite d'âge à 35 ans.

La CSL prend acte de cette modification.

En sus, nous constatons également que le gouvernement propose de supprimer l'imposition rectificative en cas de vente du terrain ayant profité de l'abattement à une personne autre que le descendant ayant donné lieu à l'abattement.

En effet, le projet de loi initial proposait à l'article 33, (5) que toute mutation d'un droit de propriété du fonds non construit endéans un délai de cinq ans depuis la déduction de l'abattement à une personne autre que le descendant ayant donné lieu à un abattement annuel entraîne une imposition rectificative des années en cause par annulation des abattements indus. »

Or, l'amendement 40 propose d'intégralement supprimer cette imposition rétroactive « pour des raisons de praticabilité et de simplification. »

Étant donné que le gouvernement vise l'année 2030 comme premier exercice d'imposition pour l'IFON et comme première année d'inscription des terrains constructibles au registre en vue du déclenchement de l'IMOB, ces changements permettraient ainsi au parent d'un enfant né en 2030 de défiscaliser un terrain constructible jusqu'en 2065, puis de le vendre sur le marché privé sans justification, et ce, sans subir d'imposition rectificative sur les abattements dont il aura bénéficié pendant 35 ans.

Aux yeux de notre Chambre, cet amendement ouvre la porte à toutes sortes d'abus, affaiblit encore davantage l'effet mobilisateur de l'IMOB et entre en nette contradiction avec l'urgence de la crise du logement. En effet, il permet aux familles concernées de poursuivre la spéculation foncière sans aucun risque d'imposition rectificative. Par conséquent, nous ne pouvons pas soutenir ce changement.

Dans notre avis initial, nous avons à priori soutenu l'abattement pour enfant(s). Cependant, nous avons également souligné une disposition qui nous semble en contradiction avec l'idée sous-jacente au projet de loi, disposition qui n'a pas été soumise à un amendement. Ainsi l'article 34, (3) du projet de loi amendé dispose :

« Dans l'hypothèse où l'abattement est supérieur à la valeur de base du fonds constructible sur lequel l'abattement a été appliqué, le solde de l'abattement est appliqué sur la valeur de base du fonds constructible présentant le taux le plus élevé parmi les fonds constructibles n'ayant pas encore bénéficié de l'abattement. En cas d'égalité entre les taux les plus élevés, l'abattement est déduit de la valeur de base du fonds constructible la plus élevée. Cette démarche est répétée jusqu'à consommation totale de l'abattement. »

Or, ces fonds ne doivent pas nécessairement faire partie d'une parcelle, respectivement se situer au même endroit. Or, l'idée de l'abattement était de « libérer d'impôt une surface de taille raisonnable pour chaque enfant permettant la construction d'une maison unifamiliale ».

Toutefois, à la lecture de l'article 34, paragraphe (3), nous constatons que, dans le cas où l'abattement dépasserait la valeur de base du premier terrain constructible, le solde pourrait être utilisé pour partiellement défiscaliser un second terrain. Notre Chambre considère que cette approche est incohérente. En effet, l'abattement de 3 400 points devrait être strictement limité à la défiscalisation d'un seul terrain constructible. **Si la valeur de base des fonds constituant cette parcelle est inférieure à 3 400 points, le solde de l'abattement devrait être supprimé.**

De manière générale, nous nous demandons également s'il ne serait pas opportun d'introduire, à l'image de l'IFON réformé, un certain niveau d'imposition minimale. Dans le cas de l'IFON, la valeur de base des logements occupés par le débiteur de l'impôt ne peut, après application de l'abattement forfaitaire, descendre en dessous de 500 points.

Une telle imposition minimale permettrait non seulement de dégager des ressources supplémentaires pour financer l'effort collectif en matière de lutte contre la crise du logement, mais contribuerait également à instaurer une forme de justice fiscale entre, d'une part, les familles (ou héritiers) bénéficiant de l'accès à une ressource foncière à la fois précieuse et artificiellement rare, et, d'autre part, celles qui, n'ayant pas eu cette chance, ont besoin du soutien de l'État pour pouvoir se loger dignement.

Amendement 62 : Introduction d'exemptions de l'IFON et de l'IMOB en faveur des secteurs agricole et viticole

L'amendement 62 vise à insérer un nouvel article 54, **proposant d'exempter de l'IFON et de l'IMOB les terrains déjà affectés, lors du premier exercice d'imposition du nouveau régime, à des activités agricoles ou viticoles existantes.**

Toutefois, les terrains situés dans des localités présentant un intérêt particulier au regard de la politique d'aménagement du territoire ne peuvent pas bénéficier de cette exemption (sections cadastrales prioritaires identifiées dans l'annexe de la loi).

Sont uniquement visés les terrains déjà constructibles lors du premier exercice d'imposition du nouveau régime. Les terrains agricoles reclassés en zone constructible après cette date, alors qu'ils étaient auparavant classés en zone verte, ne peuvent pas bénéficier de cette exemption.

Selon les auteurs de l'amendement, « cette phase transitoire permet de concilier l'objectif de mobilisation de terrains, poursuivi dans le cadre de la lutte contre la pénurie de logements, avec la volonté de ne pas compromettre l'exercice d'activités professionnelles dans des secteurs dépendant de la disponibilité de terres labourables ou cultivables. »

Si nous pouvions a priori soutenir l'exemption de l'IFON, nous ne sommes pas du tout convaincus de la nécessité de prévoir une exemption de l'IMOB pour des terrains qui sont déjà constructibles aujourd'hui.

Il serait tout d'abord important de connaître le nombre de parcelles concernées par cette exemption et de déterminer si celles-ci représentent une part significative des surfaces exploitées par les agriculteurs ou viticulteurs concernés, ou s'il ne s'agit, au contraire, que d'une fraction infime de leurs terrains (ce qui est plus probable). Dans ce dernier cas, leur mobilisation n'aurait guère de conséquences dramatiques sur la poursuite de l'activité agricole, étant donné que les plus-values générées seraient très importantes.

Ces zones ont été classées constructibles dans le but d'y promouvoir la création de logements. Continuer à y exercer une activité agricole revient à spéculer sur une hausse continue de la valeur foncière. Si les agriculteurs concernés n'anticipaient pas des plus-values encore plus importantes dans le futur, ils auraient déjà mobilisé les terrains. L'objectif de l'IMOB est précisément de contrer ce type de comportement. Introduire des exemptions affaiblit la portée mobilisatrice de la réforme.

Dans ce contexte, nous tenons à souligner que les auteurs de l'amendement eux-mêmes indiquent qu'en matière de comparabilité des valeurs foncières entre zones agricoles et zones constructibles, « la valeur médiane par are d'un terrain constructible résidentiel est de 130 à plus de 320 fois supérieure à celle d'un terrain en zone agricole. »

Nous ne partageons donc pas l'avis selon lequel la cession ou la mobilisation des terrains concernés mettrait en péril l'activité des agriculteurs ou viticulteurs, dans la mesure où les plus-values dégagées dépasseraient largement les bénéfices tirés de l'exploitation agricole ou viticole de ces parcelles.

Il convient également de rappeler que les redevables auront plus d'une décennie pour planifier la mobilisation des terrains concernés.

Par ailleurs, de manière générale, nous considérons que ces exemptions risquent d'ouvrir la voie à toutes sortes d'abus. Les contribuables éligibles (les agriculteurs et viticulteurs à titre principal) pourraient, par exemple, profiter des années précédant le premier exercice d'imposition pour solliciter des subventions agricoles sur des parcelles qui ne sont pas encore exploitées et y lancer artificiellement une activité agricole dans le seul but d'échapper à l'IMOB.

De plus, le traitement des demandes d'exemption entraînera une charge administrative importante pour l'Administration des services techniques de l'agriculture, générant des coûts budgétaires supplémentaires considérables.

La complexité de ce nouvel article, des différentes définitions qu'il implique (débiteurs éligibles, parcelles éligibles, etc.), du commentaire de l'article et de l'effort de contrôle à prévoir témoigne déjà des craintes des auteurs de l'amendement quant aux risques d'abus et aux comportements opportunistes.

Par conséquent, nous estimons que cette exemption devrait être supprimée. À défaut, le recours à l'exemption devrait automatiquement entraîner le reclassement du terrain concerné en zone verte !

Remarques générales

Amendement 7 : Imposition des fonds d'investissement au titre de l'IFON et de l'IMOB

L'amendement 7 propose un ajout à l'article 4 du projet de loi initial, précisant que, par dérogation à l'article 66 de la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, à l'article 173 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, ainsi qu'à l'article 45 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés, **l'IFON et l'IMOB sont également dus par les véhicules d'investissement visés par ces dispositions.**

Ainsi, il est proposé de soumettre les fonds d'investissement à l'IFON et à l'IMOB dès lors qu'ils détiennent un bien immobilier dans les conditions prévues par la présente loi.

Notre Chambre ne peut que saluer l'extension de ces deux impôts aux fonds d'investissement, mesure indispensable pour garantir l'équité entre les différents propriétaires immobiliers. En outre, nous tenons d'ores et déjà à souligner que les mêmes dérogations devraient être maintenues dans le cadre de la mise en œuvre de l'INOL.

Amendement 17 : Digitalisation du mécanisme de réclamation à l'encontre du bulletin de valeur de base

Le nouveau bulletin de valeur de base fournit à chaque contribuable, pour chaque année d'imposition, les informations nécessaires — localisation, superficie, valeur de base, parts ou quotes-parts du contribuable, voies de recours, etc. — afin qu'il puisse vérifier si la valeur de base retenue pour le(s) bien(s) dont il est propriétaire est correcte, et, le cas échéant, contester le bulletin en cas d'évaluation erronée.

Cependant, l'amendement 17 actuellement soumis à avis propose de déroger à l'article 249 de la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (Abgabenordnung), en matière de réclamations contre le bulletin de valeur de base. Cet article prévoit normalement que les réclamations sont à introduire par voie postale. **L'amendement stipule désormais que toute réclamation devra obligatoirement être introduite par voie électronique**, au moyen d'un formulaire mis à disposition via le système informatique « guichet.lu », **sous peine d'irrecevabilité**. Cette disposition s'applique également à la notification de la décision du directeur de l'Administration des contributions directes, qui sera elle aussi transmise par voie électronique aux réclamants. Dans le commentaire de l'article, **il est souligné que « toute réclamation qui n'est pas introduite par la voie prévue est déclarée irrecevable et ne peut être traitée. »**

Au vu de la complexité du contrôle du bulletin de la valeur de base à la suite d'une réclamation — un processus impliquant toute une panoplie d'acteurs — les auteurs des amendements estiment qu'il n'est pas réaliste de traiter ces réclamations par voie papier dans des délais raisonnables.

Ainsi, selon eux, « l'alternative proposée par les amendements est un mode de réclamation électronique, qui permet de guider le réclamant vers un formulaire électronique préétabli, dans lequel il peut cocher les parcelles ou les biens concernés ainsi que les données qu'il souhaite contester, tout en disposant d'un champ libre pour formuler ses arguments. Un tel mécanisme permet un acheminement quasi instantané des données contestées vers les fournisseurs de données. Ces derniers peuvent ainsi entamer leur mission dès la transmission de la réclamation, une fois celle-ci déclarée recevable par l'ACD, ce qui garantit un traitement rapide et dans l'intérêt des réclamants. »

Si notre Chambre reconnaît l'efficacité d'une approche digitalisée et soutient l'introduction d'un mode de réclamation électronique, nous sommes néanmoins d'avis que la voie traditionnelle — par voie postale — devrait continuer à coexister avec l'approche numérique.

En effet, de nombreux contribuables, notamment parmi les personnes âgées, rencontrent des difficultés croissantes à utiliser les outils digitaux. Il est illusoire de penser que chaque débiteur possède les compétences requises pour contester un bulletin de valeur de base par voie électronique, même en présence de services d'assistance en ligne via guichet.lu.

Par ailleurs, nous ne sommes pas convaincus que le maintien de la voie postale entraînerait des efforts administratifs ou financiers déraisonnables. Bien au contraire : en présence d'un formulaire électronique bien conçu, la grande majorité des réclamants opteront naturellement pour la voie numérique. Le maintien de la voie postale constituerait donc une solution de repli, utilisée par une minorité, certes, mais indispensable pour garantir à tous les contribuables — sans exclusion — la possibilité de faire valoir leurs droits en cas d'évaluation erronée de leur patrimoine immobilier.

Conclusion

Il est tout d'abord proposé de scinder le projet de loi initial n°8082 en deux nouveaux projets distincts, afin de permettre aux dispositions relatives à l'IFON et à l'IMOB de poursuivre leur parcours législatif de manière indépendante de celles concernant l'INOL.

Si **nous soutenons cette scission**, vu la nécessité d'accélérer la refonte de l'IFON et la mise en œuvre de l'IMOB, **nous tenons néanmoins à souligner que la mise en œuvre du RNBL, ainsi que l'introduction de l'INOL, doivent intervenir dans les plus brefs délais**. Il s'agit en effet d'instruments fondamentaux pour lutter contre la rétention de logements et corriger efficacement les dysfonctionnements et abus qui caractérisent le marché immobilier privé.

S'agissant des amendements relatifs à l'IFON, nous devons malheureusement constater que le modèle amendé reste en nette contradiction avec notre position de principe. Nous ne pouvons, par conséquent, soutenir la présente refonte. En effet, nous estimons que la réforme proposée manque d'ambition et ne modifie en rien le caractère essentiellement symbolique ni le faible poids budgétaire de l'IFON. Nous regrettons que ni le projet de loi initial, ni les amendements gouvernementaux actuellement à l'examen, ne prévoient une augmentation du niveau général de l'imposition sur la propriété immobilière, alors même que l'imposition récurrente reste exceptionnellement faible au Luxembourg en comparaison internationale.

À nos yeux, une réforme de l'IFON devrait, au-delà de l'actualisation des valeurs de base, viser également un transfert progressif de la charge fiscale vers une imposition récurrente sur la détention de biens immobiliers, et instaurer une véritable justice fiscale en matière d'imposition du patrimoine immobilier, notamment via l'introduction d'un élément de progressivité basé sur le patrimoine immobilier total détenu par un redevable.

À défaut d'un volet progressif intégré dans la réforme actuelle, nous demandons que la refonte de l'IFON soit étroitement liée à l'introduction concomitante d'un impôt progressif sur le patrimoine immobilier – prenant en compte tant la valeur du foncier que celle des constructions – ou, de manière plus générale, à la mise en place d'un impôt progressif sur la fortune.

Nous refusons la suppression intégrale de la fourchette prévue pour la fixation du taux de l'impôt foncier communal. Si notre Chambre pourrait, a priori, être d'accord avec une fourchette élargie, nous ne pouvons accepter sa suppression totale, et ce pour plusieurs raisons (risque de concurrence fiscale entre communes, manque de prévisibilité pour les contribuables concernant l'imposition future de leur patrimoine immobilier, diminution potentielle des recettes fiscales...).

Si nous soutenons le maintien de l'abattement sur la résidence habituelle afin de limiter l'impact de la réforme sur le montant de l'IFON à payer par les propriétaires au titre de leur résidence principale, **nous tenons néanmoins à souligner plusieurs effets problématiques de l'abattement proposé.** Celui-ci aboutit, dans de nombreux cas, à une imposition de nature régressive, sans lien réel avec la valeur vénale du bien imposé — ce qui était déjà le cas dans le projet de loi initial.

Par ailleurs, nous constatons que les amendements proposés concernant le calcul de la valeur de base risquent d'entraîner une imposition encore plus incohérente (voir à ce sujet nos exemples de calculs dans le cadre du commentaire de l'amendement 32). **Ces aspects devraient, selon nous, être pris en considération afin d'affiner la mise en œuvre de l'abattement.**

Si nous saluons le fait que les amendements gouvernementaux ne remettent pas en cause le principe fondamental ni la nécessité absolue de l'IMOB dans le contexte de la lutte contre la rétention du foncier constructible, **nous regrettons cependant que les taux nationaux de mobilisation des terrains demeurent globalement inchangés** — bien qu'ils soient désormais exprimés en euros par point, et non plus en pourcentage — **et que le nouveau gouvernement n'ait pas fait le choix de la progressivité, ni, par conséquent, d'un IMOB plus ambitieux.**

Pire encore, nous déplorons que certains amendements risquent d'avoir un effet contraire à l'objectif poursuivi, en diminuant soit le nombre de parcelles constructibles soumises à l'impôt, soit la valeur foncière imposable, ce qui affaiblit d'autant plus son effet mobilisateur.

Nous regrettons, en particulier, que les amendements relatifs au registre national des fonds constructibles, ainsi qu'aux définitions de "fonds constructibles", "fonds viabilisés constructibles" et "fonds non viabilisés constructibles", **aient pour effet d'exclure une part importante des terrains constructibles du Luxembourg du champ d'application de l'IMOB.** Le projet de loi initial prévoyait une imposition relativement large, couvrant de facto toutes les parcelles identifiées comme pouvant accueillir des constructions à usage total ou partiel de logement.

Désormais, au vu des amendements, tout terrain non soumis à un PAP QE ou un PAP NQ sera exclu de l'IMOB. Il en résulte que l'impôt ne s'appliquera plus systématiquement à l'ensemble des terrains constructibles selon les PAG en vigueur, étant donné qu'un grand nombre de parcelles destinées au logement n'est actuellement soumis ni à un PAP QE, ni à un PAP NQ. **Une part significative des terrains échapperait ainsi à l'imposition.**

Il convient également de rappeler que, dans de nombreux cas — notamment chez les grands propriétaires fonciers — l'élaboration d'un PAP NQ dépend de leur propre initiative. Or, cette démarche n'a généralement pas de sens si le propriétaire refuse de mobiliser ses terrains. Il en va de même pour la viabilisation, qui suppose souvent la cession d'une partie du terrain à la main publique afin de réaliser les infrastructures nécessaires (voirie, réseaux, etc.).

Cette logique ouvre la porte à de nombreux abus, les grands propriétaires étant en mesure d'influencer directement leur propre niveau d'imposition.

Dès lors, notre Chambre considère que la nouvelle approche proposée est largement insuffisante et qu'elle exclut de manière disproportionnée une part essentielle des terrains constructibles du champ de l'IMOB. En plus du manque d'ambition du barème proposé — qui, en l'état, ne permettra pas de lutter efficacement contre la crise du logement — les amendements viennent encore affaiblir un instrument fiscal pourtant crucial. **Nous ne pouvons donc soutenir cette approche.**

Nous déplorons également que le taux de mobilisation des terrains non viabilisés soit encore abaissé. Non seulement l'imposition de ces terrains est reportée de deux ans par rapport au projet initial, mais en outre, les taux punitifs initialement prévus pour les terrains inscrits depuis 19 et 20 ans dans le registre sont tout simplement supprimés. **Pour notre Chambre, ces changements sont inacceptables et contre-productifs. À l'inverse, nous appelons à un renforcement des taux nationaux afin de garantir un effet incitatif concret et rapide.**

Nous refusons par ailleurs la suppression de l'imposition rétroactive en cas de vente d'un terrain constructible ayant bénéficié de l'abattement forfaitaire pour enfants à une personne autre que le descendant concerné. Cet amendement ouvre la voie à la spéculation foncière, affaiblit l'efficacité de l'IMOB, et va à l'encontre de l'urgence de la crise actuelle. Il permet aux familles concernées de spéculer sans risque d'imposition rectificative.

Concernant l'introduction d'exemptions de l'IMOB au bénéfice des secteurs agricole et viticole, nous estimons qu'elles ouvrent la voie à de nombreux abus. La complexité de l'article en question — notamment au niveau des définitions (débiteurs éligibles, parcelles éligibles, etc.), du commentaire de l'article et des efforts de contrôle à prévoir — témoigne des doutes des auteurs quant aux risques d'abus et aux comportements opportunistes. **Par conséquent, nous demandons la suppression de cette exemption. À défaut, son utilisation devrait automatiquement entraîner le reclassement du terrain concerné en zone verte.**

Enfin, **nous regrettons la proposition selon laquelle toute réclamation à l'encontre du bulletin de valeur de base devra obligatoirement être introduite par voie électronique, sous peine d'irrecevabilité.** De nombreux contribuables, notamment parmi les personnes âgées, rencontrent encore des difficultés à utiliser les outils numériques. Il est illusoire de penser que tous les redevables disposent des compétences nécessaires pour effectuer cette démarche en ligne, même avec l'assistance de guichet.lu. **Nous demandons donc que la voie traditionnelle — par courrier postal — continue d'exister en parallèle.**

En conclusion, notre Chambre ne peut approuver le projet dans son ensemble, car, premièrement, nos critiques relatives au projet de loi initial n'ont pas du tout été prises en compte, et deuxièmement, les amendements proposés risquent de rendre l'IFON et l'IMOB encore moins ambitieux, les privant de facto d'efficacité dans la lutte contre la crise du logement.

Luxembourg le 18 novembre 2025

Pour la Chambre des salariés,

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hoffmann'.

Sylvain HOFFMANN
Directeur

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Back'.

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.