

# Dossier consolidé

Date de création : 12-07-2024

Proposition de loi 7898

Proposition de loi visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation

Date de dépôt : 13-10-2021  
Date de l'avis du Conseil d'État : 12-07-2024  
Auteur(s) : Monsieur Sven Clement, Député  
Monsieur Marc Goergen, Député

**Le document « 7898\_5\_Dossier\_parlementaire » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.**

## Liste des documents

| <b>Date</b> | <b>Description</b>                                                                                                                                                                           | <b>Nom du document</b> | <b>Page</b> |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------|
| 13-10-2021  | Déposé                                                                                                                                                                                       | 7898/00                | <u>3</u>    |
| 01-03-2022  | Prise de position du Gouvernement<br>1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le<br>Parlement au Président de la Chambre des<br>Députés (28.2.2022)<br>2) Prise de position du Gouvernement | 7898/01                | <u>12</u>   |
| 07-07-2022  | Commission du Logement Procès verbal ( 16 )<br>de la reunion du 7 juillet 2022                                                                                                               | 16                     | <u>15</u>   |
| 11-08-2023  | Avis du Syndicat des Villes et Communes<br>Luxembourgeoises (31.7.2023)                                                                                                                      | 7898/02                | <u>23</u>   |

7898/00

## N° 7898

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

**PROPOSITION DE LOI****visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation**

\* \* \*

*Dépôt: (Monsieur Sven Clement, Député, Monsieur Marc Goergen, Député):  
le 13.10.2021)***SOMMAIRE:**

|                                         | <i>page</i> |
|-----------------------------------------|-------------|
| 1) Exposé des motifs .....              | 1           |
| 2) Texte de la proposition de loi ..... | 4           |
| 3) Commentaire des articles .....       | 5           |
| 4) Fiche financière .....               | 7           |

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

Le Luxembourg fait face à une crise immobilière due à une pénurie de logements sur le marché privé et un manque d'offre de logements publics. Cette pénurie a entraîné des hausses de prix colossales lors des dernières années. En effet, depuis le premier trimestre 2018, les prix moyens pour les ventes d'appartements existants a augmenté de 43%<sup>1</sup>. Selon la taille du logement, cette variation de prix varie entre 30 et 50%. En termes nominaux, ceci signifie qu'un appartement qui valait 400000 euros le 1.1.2018, valait presque 600 000 euros le 1.1.2021. Les prix actuels reflètent un énorme déséquilibre entre ceux qui possèdent des terrains constructibles et ceux qui n'en possèdent pas. Ce déséquilibre est devenu néfaste pour un grand nombre de résidents.

La situation est devenue extrême, car les revenus des personnes issues de la classe moyenne n'ont pas évolué<sup>2</sup> de la même façon que les prix des logements. Ceux qui sont arrivés tard sur le marché du logement se trouvent donc marginalisés. De nombreuses analyses et des rapports publics et scientifiques montrent que la situation sur le marché immobilier devient un danger réel pour la paix sociale et la prospérité au Luxembourg.

*« Importante hausse de l'endettement privé et des encours de prêts hypothécaires par rapport au PIB, allongement de la durée des prêts, hausse importante et accélérée des prix des logements et des terrains, déconnexion du prix réel des logements avec les salaires réels et les loyers réels, hausse notable du coût de remplacement, achats des primo-accédants par peur de ne plus jamais pouvoir accéder au marché, comportements spéculatifs, mises en garde par le Conseil européen du risque systémique, rapports de la Commission européenne, du FMI, de la BCE et BCL qui concluaient déjà à des surévaluations avant même les fortes progressions récentes des prix... sont autant de signaux économiques qui illustrent le risque d'une importante surchauffe des prix des logements au Grand-Duché.*

*D'un point de vue de la soutenabilité de la demande, un rapport du FMI datant de 2019 soulignait déjà l'extrême fragilité financière de 32% des ménages, qui avaient un ratio service de la dette sur*

1 Données consultables sur [http://observatoire.liser.lu/serie\\_retro/Serie\\_retrospective\\_PE\\_2021T1.xls](http://observatoire.liser.lu/serie_retro/Serie_retrospective_PE_2021T1.xls)

2 <https://www.csl.lu/fr/pages-economiques/inegalites-et-pauvrete/>

*revenu supérieur à 45%. Avec une moitié des prêts hypothécaires à taux variable dans les nouveaux prêts, certains ménages étaient déjà vulnérables face à un relèvement des taux d'intérêt. » (Valici, 2021)<sup>3</sup>*

Une chose, c'est de prendre conscience de la hausse des prix immobiliers et de ses conséquences sur le bien-être de notre société. Une autre chose, c'est d'identifier les causes et les raisons d'être de cette hausse. Ces deux aspects ont été recherchés et présentés dans deux études différentes, qui s'avèrent déterminantes pour comprendre la dynamique du déséquilibre du marché immobilier. Il s'agit d'une part d'une étude de l'Observatoire de l'habitat publiée en 2019<sup>4</sup>, dont la conclusion principale a été celle que le Luxembourg fait face à une concentration excessive de terrains à bâtir entre les mains d'un nombre réduit de très grands propriétaires. Ainsi, d'après cette étude, un petit nombre de personnes physiques et morales détiennent la majeure partie du potentiel foncier :

*« [...] en 2016, 16,6% de la surface des terrains disponibles était détenue par des personnes morales, dont 14,9% était aux mains de sociétés privées. Ces 746 sociétés privées possédaient 442 hectares de terrains disponibles, et ceux-ci sont encore plus inégalement répartis que pour les personnes physiques. [...] seulement 10 sociétés privées aux possessions foncières disponibles pour l'habitat les plus étendues détenaient 172 hectares, soit 5,8% de la surface totale des terrains constructibles en 2016 et juste en dessous de 40% de la surface détenue par les sociétés privées dans leur entièreté. Les possessions foncières de ces sociétés privées étaient très étendues, avec une surface moyenne de 17,2 hectares. Les 100 sociétés privées aux possessions foncières les plus étendues détenaient 347,6 hectares ou près de 12% de la surface totale. Le top 20% des sociétés privées aux possessions foncières les plus étendues concentraient 84,2% de tous les terrains disponibles aux mains des sociétés privées. » (Observatoire, 2019, p.8)*

Une deuxième étude<sup>5</sup>, publiée en 2021 (Paccoud et al., 2021) a analysé plus profondément les mécanismes en œuvre sur le marché immobilier luxembourgeois. En voici quelques extraits particulièrement marquants :

*« The Luxembourg case – with its extremes of land concentration, low taxes and public disengagement from land – provides a glimpse at the influence of landowner and property developer strategies on housing affordability free of the usual mediating impact of the planning system. » (Paccoud et al., Abstract)*

*« The fact that residential development only occurs when it is the most profitable course of action for the property interests in control of the supply of residential land is clearly shown in Paccoud (2020). Taking a long run view, the author shows that the largest residential development schemes in the city of Dudelange, Luxembourg, have been driven by small set of tightly interconnected landowners and property developers who balance land hoarding and land development in view of maximising family-level property wealth accumulation. [...] The continued dominance of private owners over land is made possible by the fact that the country has a negligible property tax and no inheritance tax on transfers in direct line. » (Paccoud et al., 2021, pages 6-8)*

A côté de ces études, les auteurs de la présente proposition de loi prennent également acte qu'un certain nombre d'initiatives locales ont été lancées au cours des dernières années. Ainsi, en 2020, des sections locales des partis politiques LSAP, Déi Gréng et Déi Lénk avaient déposé une motion qui visait à augmenter l'impôt foncier communal en vue de pousser les propriétaires à vendre leurs terrains.<sup>6</sup> Dans la commune de Diekirch, le conseil communal, dont la majorité des membres sont des adhérents des partis LSAP et CSV, a pris la décision de multiplier par 20 sa taxe communale.<sup>7</sup>

De même, de nombreux groupements de jeunes des partis politiques réclament l'instauration d'un impôt foncier national et ceci encore avant la fin de cette période législative :

*« Noch in dieser Legislaturperiode eine tiefgreifende Reform der Grundsteuer durchzuführen mit dem Ziel, Grundstücke als Kapitalanlage unattraktiv zu machen, und somit großflächig Bauland für*

3 Valici, T. (2021) « Août of the box » : De la surchauffe des prix immobiliers luxembourgeois (URL : <https://www.fondation-idea.lu/2021/09/07/aout-of-the-box-de-la-surchauffe-des-prix-immobiliers-luxembourgeois/>)

4 Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 (2019), Observatoire de l'habitat.

5 Antoine Paccoud, Markus Hesse, Tom Becker & Magdalena Görczyńska (2021) : Land and the housing affordability crisis : landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context, Housing Studies, DOI : 10.1080/02673037.2021.1950647

6 <https://paperjam.lu/article/motion-augmenter-impot-foncier>

7 <https://paperjam.lu/article/taxe-fonciere-multipliee-par-2>

öffentliche und private Bauträger zu mobilisieren. Hierbei soll die Grundsteuer für nicht genutztes Bauland schrittweise auf bis zu 10% des realen Grundstückswerts erhöht werden. Dafür muss jedoch zuerst eine Reform der Grundsteuer durchgeführt und die aus dem Jahre 1941 stammenden Grundstückseinheitswerte aktualisiert werden. [...] Sobald auf den oben erwähnten, unbebauten Grundstücken eine Genehmigungsprozedur (PAP oder Baugenehmigung) initiiert wird, soll ein ermäßigter Grundsteuersatz gelten. Des Weiteren sollen Grundstücksbesitzer, die ihren Nachkommen ein bebaubares Grundstück hinterlassen wollen, nicht vom erhöhten Grundsteuersatz visiert werden. Aus diesem Grund soll für den zu versteuernden Betrag ein Nachlass von 10 Ar Bauland pro Nachkommen (Kinder und Enkelkinder) eingeführt werden. » (Jonk Demokraten, 2021)<sup>8</sup>

« Das zeigt, dass wir unbedingt eine nationale Steuer brauchen, gepaart mit einer systematischen Datenerhebung über leerstehenden Wohnraum in einem nationalen Register. [...] Die Reform der Grundsteuer muss deshalb jetzt endlich umgesetzt werden, gepaart mit einer substanziellen Besteuerung von unbebautem Bauland innerhalb der Bauperimeter. Wir fordern die Regierung auf, noch in dieser Legislaturperiode einen Gesetzesvorschlag vorzulegen. Die Steuer muss dabei über der jährlichen durchschnittlichen Wertsteigerung liegen. [...] Was die Besteuerung des eigenen Wohnsitzes angeht, sollte die Reform der Grundsteuer darauf abzielen, die allgemeine steuerliche Belastung der Haushalte nicht zu erhöhen. Ab der zweiten Wohnung sollte wiederum eine Erhöhung der Steuer in Erwägung gezogen werden. » (Jonk Gréng, 2021)<sup>9</sup>

« Die Jonk Piraten sind deshalb für eine sozial gestaffelte Erhöhung der Grundsteuer, die Investitionen fördert, Spekulationen keinen Raum lässt und einkommensschwächere Haushalte unterstützt. Sozio-ökonomisch schwächere Haushalte müssen bessere und vor allem fairere Chancen bekommen [...] » (Jonk Piraten, 2020)<sup>10</sup>

Les auteurs estiment que les chercheurs ont fait leur part du travail et qu'il appartient maintenant au législateur de prendre en main les choses afin de résoudre la crise immobilière qui grève une grande partie de la société luxembourgeoise.

Ils proposent donc un dispositif fiscal simple et efficace. Il est loisible d'instaurer à côté du système actuel un impôt foncier national avec des règles qui diffèrent des règles actuelles. Ceci dans un souhait de simplicité, de transparence et de prévisibilité du dispositif. Partant, le montant de l'impôt foncier national se limitera strictement aux terrains à bâtir à des fins d'habitation (catégorie B6 selon la législation actuelle). La formule pour calculer l'impôt se base sur deux variables qui sont la taille du terrain en ares et le nombre d'années que le terrain a été classé en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, autrement dit un terrain exploitable du type B6.

Par le dispositif, les auteurs visent à impacter la situation actuelle de quatre manières :

- 1) Combattre la spéculation avec des terrains qui sont exploitables, parfois même depuis des décennies, et amener les grands propriétaires de terrains à les mobiliser.
- 2) Protéger les personnes issues de la classe moyenne d'une hausse d'impôts injustifiée.
- 3) Augmenter les capacités d'auto-financement des communes.
- 4) Promouvoir la construction de logements sur des terrains d'ores et déjà exploitables, en particulier des logements publics abordables.

L'absence d'un impôt foncier digne de ce nom a fait en sorte que les terrains à bâtir sont devenus un bien de spéculation. (*"The continued dominance of private owners over land is made possible by the fact that the country has a negligible property tax and no inheritance tax on transfers in direct line."* (Paccaud et al, 2021)). En appliquant la formule fiscale telle que présentée plus haut, les auteurs veulent pousser les grands et les très grands propriétaires (personnes physiques ou morales) à libérer leurs terrains et à y faire construire des logements.

<sup>8</sup> <https://www.jonkdemokraten.lu/2021/07/23/bauland-mobilisieren/>

<sup>9</sup> [https://jonkgreng.lu/wp-content/uploads/2021/09/20210910-Dossier-de-presse-dei-jonk-greng\\_Logementskris.-DRegierung-muss-endlech-emsteieren.pdf](https://jonkgreng.lu/wp-content/uploads/2021/09/20210910-Dossier-de-presse-dei-jonk-greng_Logementskris.-DRegierung-muss-endlech-emsteieren.pdf)

<sup>10</sup> <https://www.forum.lu/2020/09/15/31-vorschlaege-fuer-eine-politik-der-resilienz-15/>

Tableau 1 – Distribution de la surface disponible en 2016  
et comparaison avec 2013

| Type de propriétaires           | Potentiel foncier<br>(en hectares) <sup>6</sup> | Part (en %) |            |
|---------------------------------|-------------------------------------------------|-------------|------------|
|                                 | 2016                                            | 2013        | 2016       |
| Personnes physiques             | 2144                                            | 75,6        | 72,5       |
| Personnes morales               | 490                                             | 16,3        | 16,6       |
| Commune ou syndicat de communes | 182                                             | 5,9         | 6,2        |
| Promoteurs publics              | 84                                              | 1,0         | 2,8        |
| Etat                            | 58                                              | 1,0         | 2,0        |
| Propriétaire inconnu            | 0                                               | 0,3         | 0,0        |
| Propriétaire mixte              | 0                                               | 0,0         | 0,0        |
| <b>Total</b>                    | <b>2959</b>                                     | <b>100</b>  | <b>100</b> |

Source : Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 (2019), Observatoire de l'habitat.

Le fait que l'impôt foncier peut actuellement varier entre les 102 communes du pays a conduit à une situation de nivellement vers le bas, à quelques exceptions près. Sachant que les communes tirent une partie de leur financement de la part de l'impôt foncier, les auteurs proposent d'introduire un abattement qui se veut complémentaire au régime fiscal existant et qui permettra aux communes d'améliorer leur situation de caisses. Ainsi, chaque commune sera libre d'augmenter le taux communal vers le haut en l'ajustant au montant de l'impôt foncier national.

Finalement, les recettes collectées qui n'entrant pas dans le budget des communes, seront collectées par l'Etat et ajoutés au Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'établi par la loi du 25 mars 2020 portant justement création du Fonds spécial de soutien au développement du logement. L'impôt aura donc obligatoirement une vocation sociétale à trois dimensions : soit il est recollecté par les autorités communales pour le financement de leurs services, soit les recettes supplémentaires permettront à l'Etat de mieux lutter contre la pénurie de logements publics, soit il n'y a pas de recettes supplémentaires, car les terrains à bâtir seront finalement exploités, ce qui permettra de construire plus de logements et de contrecarrer ainsi la pénurie de logements.

\*

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

### Art. 1<sup>er</sup> : But de la loi

Par dérogation à loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, il est instauré un impôt foncier national qui s'applique à tous les terrains à bâtir à des fins d'habitation (catégorie B6) tel que défini dans le paragraphe 21, alinéa 3, de la loi modifiée de 1936 sur l'impôt foncier.

### Art. 2 : Calcul de l'impôt foncier national

Le montant de l'impôt foncier national est calculé selon la formule suivante :

$$1\ 000 \times a \times s$$

avec a : ans depuis que le terrain est classé en terrain à bâtir à des fins d'habitation

s : superficie du terrain exprimée en ares après abattement

### Art. 3 : Exemptions

(1) L'Etat, les communes et les établissements publics sont exemptés de l'impôt foncier national.

(2) Est exempté de l'impôt le propriétaire qui peut prouver l'introduction d'une demande autorisation de bâtir sur son terrain. Au cas où le bénéficiaire de l'autorisation n'a pas entamé la réalisation des

travaux de manière significative dans un délai d'un an suivant l'obtention de l'autorisation et que l'autorisation de bâtir expire, le propriétaire est redevable de l'impôt non-payé, sauf en cas de force majeure ayant empêché la réalisation des travaux.

#### **Art. 4 : Abattement**

(1) Chaque propriétaire de terrains à bâtir à des fins d'habitation bénéficie d'un abattement pour les premiers 8 ares de l'ensemble de ses terrains.

(2) L'abattement du paragraphe 1 est majoré par 8 ares pour chaque descendant du premier degré du propriétaire.

(3) Lorsque deux personnes ayant en commun un ou plusieurs descendants en ligne directe sont collectivement ou séparément propriétaires de terrains à bâtir à des fins d'habitation, alors chaque propriétaire bénéficie de la moitié de l'abattement du paragraphe 2.

Les propriétaires peuvent déroger à cette disposition par commun accord écrit.

(4) En cas de décès d'un propriétaire de terrains, le conjoint ou partenaire survivant continue à bénéficier de l'abattement du paragraphe 1 jusqu'à la fin de sa vie. Par analogie, le même principe s'applique dans le cas du décès d'un descendant de premier degré.

(5) Les personnes morales sont exclues des abattements sur l'impôt foncier national.

#### **Art. 5 : Cumul avec l'impôt foncier communal**

Lorsque le propriétaire paie un impôt foncier communal tel que défini dans la loi modifiée de 1936 sur l'impôt foncier, le montant de l'impôt communal est à soustraire du montant total de l'impôt foncier national après abattement.

#### **Art. 6 : Dérogation au principe de non-affectation des recettes**

Les recettes provenant de l'impôt foncier national sont ajoutées au Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'établi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

\*

## **COMMENTAIRES DES ARTICLES**

### *Commentaire article 1<sup>er</sup>*

A l'égard de la crise immobilière actuelle et étant donné la complexité et lourdeur des dispositifs régissant actuellement la matière de l'impôt foncier communal, l'idée est d'introduire un dispositif simple et efficace sur le plan national. L'impôt porte seulement sur les terrains de bâtir à des fins d'habitation, classés sous la catégorie B6 selon les lois actuellement en vigueur.

### *Commentaire article 2*

La formule pour calculer l'impôt est la suivante :

$$1\ 000 \times a \times s$$

Explication de la formule :

1000 : coefficient de base pouvant être adapté pour suivre les évolutions des prix sur le marché immobilier.

a : Paramètre du temps qui varie en fonction de la variable a.

s : Superficie du terrain en ares

Exemple de calcul pour une personne morale :

Disons qu'une firme possède un terrain à bâtir à des fins d'habitation d'une taille de 15 ares depuis 5 ans . Dans ce cas, a = 5 et s = 15.

L'impôt foncier national pour l'année X sera le suivant :  $1000 \times 5 \times 15 = 75\,000\text{€}$

Pour l'année X+1, a = 6. L'impôt sera :  $1000 \times 6 \times 15 = 90\,000\text{€}$

Pour le calcul de la recette publique, prière de se référer à la Fiche financière.

### Commentaires articles 3

Il est évident que les auteurs ne souhaitent pas punir les propriétaires qui ont entrepris les démarches pour construire. Dès lors, il y a lieu à exempter les propriétaires qui peuvent présenter l'introduction d'une demande autorisation de bâtir. Pour éviter des comportements frauduleux et que cette démarche soit détournée ou que certains propriétaires fassent des demandes à répétition, l'impôt devient redevable dès l'expiration de l'autorisation, sauf pour des cas de figures dont le propriétaire ne peut pas être tenu responsable.

### Commentaire article 4

Les auteurs ne souhaitent pas affecter les petits propriétaires qui détiennent des terrains afin de sécuriser la situation future de leur famille. Le dispositif sous question vise à imposer les personnes morales et physiques qui détiennent un grand nombre de terrains.

### Concentration du potentiel foncier en 2016

| <i>Personnes physiques</i>       | <i>Surface du potentiel foncier détenu (en hectares)</i> | <i>Surface moyenne du potentiel foncier (en hectares)</i> | <i>Par de la surface totale du potentiel foncier détenu (en %)</i> |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Top 1% des propriétaires (159)   | 403.3                                                    | 2.54                                                      | 13.6                                                               |
| Top 10% des propriétaires (1591) | 1156.9                                                   | 0.73                                                      | 39.1                                                               |
| Top 20% des propriétaires (3182) | 1485.9                                                   | 0.47                                                      | 50.2                                                               |

Source: <https://www.wort.lu/fr/luxembourg/si-google-parvient-vite-a-acquerir-33-hectares-5ef4c2b8da2cc1784e3605a4>

Tableau 1 – Distribution de la surface disponible en 2016 et comparaison avec 2013

| <i>Type de propriétaires</i>    | <i>Potentiel foncier (en hectares)<sup>6</sup></i> | <i>Part (en %)</i> |             |
|---------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------|-------------|
|                                 | <i>2016</i>                                        | <i>2013</i>        | <i>2016</i> |
| Personnes physiques             | 2144                                               | 75,6               | 72,5        |
| Personnes morales               | 490                                                | 16,3               | 16,6        |
| Commune ou syndicat de communes | 182                                                | 5,9                | 6,2         |
| Promoteurs publics              | 84                                                 | 1,0                | 2,8         |
| Etat                            | 58                                                 | 1,0                | 2,0         |
| Propriétaire inconnu            | 0                                                  | 0,3                | 0,0         |
| Propriétaire mixte              | 0                                                  | 0,0                | 0,0         |
| <b>Total</b>                    | <b>2959</b>                                        | <b>100</b>         | <b>100</b>  |

Source : Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 (2019), Observatoire de l'habitat.

Pour ne pas punir les petits propriétaires, il est instauré un abattement qui porte sur la superficie de terrain et englobe les descendants du premier degré. Un couple (deux personnes étant propriétaires du terrain) à deux enfants profitera ainsi d'un abattement de 32 ares pour des terrains encore non bâtis.

Les personnes morales sont explicitement exclues de l'abattement pour éviter un détournement du dispositif. Les auteurs soulignent aussi qu'aucune exception et aucun abattement n'est accordée ni aux

associations sans but lucratif, ni aux fondations. En effet, il n'est pas loisible que les terrains à bâtir à des fins d'habitation, qui, rappelons-le, sont en pénurie, soient détenus par des organisations et non-exploités à des fins de logements.

Pour le calcul de la recette publique, prière de se référer à la Fiche financière.

#### *Commentaires articles 5 & 6*

Afin d'éviter que les propriétaires soient (à la fois) imposées par l'État et les communes et en vue de renforcer l'autonomie financière des communes, les auteurs proposent que le montant de la taxe foncière communale puisse être déduit du montant de la taxe foncière nationale. Un tel mécanisme incite les communes à augmenter leur taxe foncière afin de profiter des recettes supplémentaires qui entreraient sinon dans les caisses de l'État.

Si ceci n'est pas voulu par la commune, l'argent sera versé au Fonds spécial de soutien au développement du logement pour financer des projets de logement durables car les auteurs estiment que les recettes supplémentaires créées par la mise en place de l'impôt foncier national doivent être intégralement utilisées pour lutter contre la pénurie de logements abordables. Dès lors, déroger au principe de non-affectation des recettes semble être adéquat étant donné que les impôts collectés seront ajoutés au Fond spécial qui a, entre autres, comme vocation de promouvoir la construction de logements abordables.

\*

### **FICHE FINANCIERE**

La proposition de loi sous rubrique pourrait, dans une première phase, constituer une nouvelle source de recettes importante pour les communes et l'État. En partant des estimations de l'Observatoire de l'habitat quant à la détention de terrains par des sociétés privées, la recette totale potentielle s'obtient comme suit selon le calcul suivant :

$$\begin{array}{r}
 1000 \\
 \times \\
 \text{Nombre d'ares de terrains à bâtir à des fins d'habitation (catégorie B6 ; après abattement)} \\
 \times \\
 \text{Durée moyenne que le terrain est classé en catégorie} \\
 = \\
 \text{Recette totale potentielle}
 \end{array}$$

Prenons pour l'exemple de calcul le tableau suivant<sup>11</sup> et posons l'hypothèse que pour la surface du potentiel foncier total (3000 hectares) seulement 1% (30 hectares = 3000 ares) soient des terrains qui complissent les conditions de l'article 2. Émettons aussi l'hypothèse qu'il s'agisse uniquement de personnes morales qui possèdent ces terrain (pas d'abattement possible). Puis, posons que les terrains en question aient une durée moyenne de 5 ans ( $a = 5$ ).

Le calcul pour les recettes sera le suivant :

$$1000 \times 5 \times 3000 = 15\,000\,000 \text{ euros}$$

On peut conclure, qu'un montant non négligeable de recettes pourrait être récoltées même sous des hypothèses très restrictives. Ces recettes seraient importantes dans une première étape après l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi.

Dans une deuxième phase, si ce nouvel impôt montre son effet dissuasif contre la spéculation, les recettes vont progressivement baisser pour tendre vers des montants moins importants. En contrepartie, l'État et le marché privé parviendront à acquérir plus de terrains pour y faire construire davantage de logements à coût modéré et à contrecarrer la spéculation. En outre, l'imposition incitera les propriétaires à construire, ce qui va justement dans le sens voulu par ce nouveau dispositif.

<sup>11</sup> Source : <https://www.wort.lu/fr/luxembourg/si-google-parvient-vite-a-acquerir-33-hectares-5ef4c2b8da2cc1784e3605a4>

Finalement, même si les sociétés vendent leurs terrains B6 à une de leurs filiales, il y aura toujours des coûts de transaction à hauteur des droits d'enregistrement. Le dispositif peut donc être optimisé par les firmes, mais il ne peut in fine pas être contourné, car à la fin, l'État parviendra toujours à collecter un impôt et à moyen terme. Les différents leviers (droits d'enregistrement, impôt foncier national, impôts communaux) pourront être harmonisés pour éviter des détournements du dispositif.

Sven CLEMENT

*Député*

Marc GOERGEN

*Député*

7898/01

N° 7898<sup>1</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROPOSITION DE LOI**

**visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation**

\* \* \*

SOMMAIRE:

|                                                                                                                | <i>page</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <i>Prise de position du Gouvernement</i>                                                                       |             |
| 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (28.2.2022)..... | 1           |
| 2) Prise de position du Gouvernement.....                                                                      | 1           |

\*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(28.2.2022)

Monsieur le Président,

À la demande de la Ministre de l'Intérieur, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations  
avec le Parlement,*  
Marc HANSEN

\*

**PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT**

La proposition de loi n° 7898 a été déposée en date du 13 octobre 2021 par les honorables députés Sven Clement et Marc Goergen et a pour objet d'introduire un impôt foncier national parallèlement à l'impôt foncier communal existant afin de « résoudre la crise immobilière qui grève une grande partie de la société luxembourgeoise » et de mobiliser des terrains à bâtir. Le nouvel impôt concernerait tous les terrains à bâtir à des fins d'habitation (catégorie B6) tel que défini dans le paragraphe 21, alinéa 3, de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 sur l'impôt foncier<sup>1</sup>.

La proposition de loi entend, selon les auteurs, *combattre la spéculation avec des terrains qui sont exploitables et amener les grands propriétaires de terrains à les mobiliser; protéger les personnes issues de la classe moyenne d'une hausse d'impôts injustifiée, augmenter les capacités d'autofinancement des communes et enfin promouvoir la construction de logements sur des terrains d'ores et déjà exploitables, en particulier des logements publics abordables.*

---

<sup>1</sup> <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1936/12/01/n1/jo>

La formule pour calculer l'impôt se base sur deux variables qui sont la superficie du terrain en ares après abattement (« s ») et le nombre d'années pendant lequel le terrain a été classé en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, donc un terrain exploitable du type B6 (« a »). L'article 2 de la proposition de loi définit la formule de calcul comme suit :  $1.000 \times a \times s$ , dont la valeur « 1.000 » est le coefficient de base pouvant être adapté pour suivre les évolutions des prix sur le marché immobilier.

D'emblée, le Gouvernement donne à considérer qu'à l'occasion de la déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays devant la Chambre des députés en date du 12 octobre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, Xavier Bettel a déclaré que « *Le gouvernement prévoit de déposer un projet de loi sur la réforme de l'impôt foncier au cours des 12 prochains mois encore.* ».

Contrairement à la proposition de loi n° 7898, le projet de loi, qui a été évoqué par Monsieur le Premier Ministre, prendra en compte la valeur unitaire de chaque terrain soumis à l'impôt foncier refondu, et ceci de manière plus nuancée et précise.

En effet, la proposition de loi procède à une imposition « forfaitaire » de chaque terrain sans prendre en compte leur réelle valeur unitaire. Plus encore, le potentiel constructible, que connaît chaque terrain en vertu des dispositions du plan d'aménagement général applicable, n'est nullement considéré dans le calcul de l'impôt foncier national, tel que proposé par les honorables députés. Un tel mode de détermination de l'impôt, risque dès lors de se heurter au principe général du principe d'égalité fiscale.

Par conséquent, le Gouvernement ne peut pas soutenir la proposition de loi n° 7898 qui n'est pas compatible avec les axes techniques prévus pour la réforme.

16



## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 7 juillet 2022

#### La réunion a eu lieu par visioconférence

##### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 24 mars, 22 avril, 19 mai et 2 juin 2022
2. 8000B Projet de loi relative à une subvention de loyer
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Motion de Monsieur Paul Galles du 24 février 2022 concernant les logements communautaires pour jeunes adultes
4. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant un relevé de tous les terrains destinés à l'habitat vendus par les communes à des personnes physiques et morales, depuis l'entrée en vigueur du Pacte Logement
5. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant la présentation dans les meilleurs délais à la Chambre des Députés d'un rapport détaillé sur l'application des sections 1 et 2 du chapitre 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain depuis son entrée en vigueur
6. 7898 Proposition de loi visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation
  - Désignation d'un rapporteur ou d'une rapportrice
  - Analyse de la prise de position du Gouvernement
  - Organisation des travaux
7. 7503 Proposition de loi portant modification
  - 1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
  - 2° du Code civil
  - Désignation d'un rapporteur ou d'une rapportrice
  - Organisation des travaux
8. 8008 Proposition de loi portant sur l'interdiction de l'indexation des prix du loyer et modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

- Désignation d'un rapporteur ou d'une rapportrice
- Organisation des travaux

9. Divers

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, Mme Jessie Thill

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Paul Galles, Auteur de la motion n°3908  
M. Marc Hansen, observateur

Mme Diane Dupont, M. Jérôme Krier, M. Mike Mathias, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, M. Tun Loutsch, M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Max Hengel, M. Serge Wilmes

M. Sven Clement, Co-auteur des propositions de loi n°7898 et n°8008

M. Henri Kox, Ministre du Logement

\*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 24 mars, 22 avril, 19 mai et 2 juin 2022**

La commission parlementaire approuve tous les projets de procès-verbal mentionnés ci-dessus.

**2. 8000B Projet de loi relative à une subvention de loyer**

Madame la Rapportrice présente son projet de rapport. Pour les détails exhaustifs de ce document, il est renvoyé au document parlementaire 8000b/06. Cette présentation ne soulève aucun commentaire et le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents, qui proposent le modèle de temps de parole de base pour les débats en séance plénière.

**3. Motion de Monsieur Paul Galles du 24 février 2022 concernant les logements communautaires pour jeunes adultes**

Monsieur Paul Galles a déposé la motion qui est à l'ordre du jour de la réunion d'aujourd'hui lors de l'interpellation concernant les conséquences de la pandémie COVID-19 sur les jeunes qui a eu lieu lors de la séance plénière du 16 juin 2022.

Dans ce cadre, l'auteur de la motion s'est demandé combien de jeunes sont actuellement à la recherche d'un logement.

Lors de des entrevues que l'orateur menait avec différents acteurs du secteur, il s'avérait difficile d'obtenir un aperçu sur le besoin réel de logement de jeunes. Le fait qu'il n'existe pas de liste d'attente unique mais que les différents acteurs disposent de leurs propres listes d'attente fait qu'il est presque impossible de calculer le nombre d'unités de logement destinées aux jeunes dont le Luxembourg a besoin, sachant que des personnes peuvent être inscrites sur plusieurs listes.

Une autre problématique qui s'est soulevée lors de ces entrevues, même si elle ne fait pas objet de la motion, est le fait que la plupart de ses interlocuteurs se sont plaints que la mise à disposition de personnel ne suffit pas pour garantir un encadrement pédagogique global des jeunes.

Suite à l'intervention de l'auteur de la motion, un représentant du ministère du Logement explique que le problème de la non-existence d'une liste d'attente universelle ne concerne pas seulement les jeunes mais toute la population, vu que le Luxembourg ne dispose actuellement pas d'une banque de données commune qui permet à identifier combien de gens sont actuellement à la recherche d'un logement.

Ainsi, l'orateur informe l'assemblée que le projet de loi 7937 relatif au logement abordable<sup>1</sup> introduit entre autres un registre et une liste d'attente nationaux des logements abordables. Cependant, la liste d'attente ne fait pas la différence entre des jeunes à la recherche d'un logement et d'autres personnes qui sont à la recherche.

En ce qui concerne l'effectif des logements encadrés destinés aux jeunes, le responsable du ministère explique que les décisions concernant le personnel des différentes structures ne fait pas partie des compétences du ministère du Logement.

Au vu de ce qui précède, la commission parlementaire est d'avis que la problématique abordée concerne également d'autres volets que celui du logement et que, par conséquent, d'autres commissions parlementaires devraient également pouvoir donner leurs avis respectifs.

**C'est la raison pour laquelle la commission parlementaire décide d'organiser une réunion jointe avec la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et la Commission de la Famille et de l'Intégration afin de pouvoir traiter le sujet de la motion dans son intégralité.**

---

<sup>1</sup> 7937 - Projet de loi relative au logement abordable et modifiant

1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ;

4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0

**4. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant un relevé de tous les terrains destinés à l'habitat vendus par les communes à des personnes physiques et morales, depuis l'entrée en vigueur du Pacte Logement**

Après avoir conclu que le sujet de la motion touche davantage les compétences communales que la politique du logement, la commission parlementaire décide de traiter la motion lors d'une réunion jointe avec la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes.

**5. Motion de Monsieur David Wagner du 10 décembre 2019 concernant la présentation dans les meilleurs délais à la Chambre des Députés d'un rapport détaillé sur l'application des sections 1 et 2 du chapitre 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain depuis son entrée en vigueur**

Lors des discussions au sein de la commission parlementaire, il s'est avéré que le sujet de la motion touche davantage les compétences des communes que la politique du logement. Ainsi, la commission parlementaire décide de traiter la motion lors d'une réunion jointe avec la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes.

**6. 7898 Proposition de loi visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation**

Monsieur Marc Goergen explique que la proposition de loi entend combattre la spéculation avec des terrains qui sont exploitables, amener les grands propriétaires de terrains à les mobiliser et promouvoir la construction de logements sur des terrains d'ores et déjà exploitables. Ainsi, afin de mobiliser des terrains à bâtir et résoudre ainsi en partie la crise immobilière, la proposition de loi vise à introduire un impôt foncier national parallèlement à l'impôt foncier communal existant. Cet impôt concernerait tous les terrains à bâtir à des fins d'habitation (catégorie B6).

A côté de proposer une formule pour calculer l'impôt, la proposition de loi ne vise pas les petits propriétaires qui désirent préserver un terrain à bâtir à leurs enfants. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi prévoit un abattement qui porte sur la superficie du terrain et englobe les descendants du premier degré. Monsieur le Député se dit ouvert à une légère adaptation de la surface maximale proposée par texte, il ne s'agit que d'une proposition qui vise à illustrer l'idée de la proposition de loi. L'orateur note que son parti est aussi ouvert envers des contrepropositions concernant la méthode du calcul ou le montant de l'abattement. Cependant, il souligne l'importance de la mobilisation des terrains à construire.

En réponse à l'intervention de Monsieur Goergen, un représentant du ministère explique, en faisant référence à une prise de position du Gouvernement<sup>2</sup>, qu'à l'occasion de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays devant la Chambre des députés en date du 12 octobre 2021, le Premier ministre a déclaré que le Gouvernement déposera un projet de loi sur la réforme de l'impôt foncier.

---

<sup>2</sup> Document parlementaire 7898-1

Le projet de loi en élaboration prévoira une formule de calcul plus complexe qui vise à prendre en compte la valeur unitaire de chaque terrain soumis à l'impôt foncier refondu, et ceci d'une manière plus nuancée et précise que le fait la proposition de loi.

En effet, la proposition de loi procède à une imposition « forfaitaire » de chaque terrain sans prendre en compte sa réelle valeur unitaire. Plus encore, le potentiel constructible, que connaît chaque terrain en vertu des dispositions du plan d'aménagement général applicable, n'est nullement considéré dans le calcul de l'impôt foncier national tel que prévu par la proposition de loi.

Un tel mode de détermination de l'impôt risque dès lors de se heurter au principe général d'égalité fiscale. Par conséquent, le Gouvernement ne peut pas soutenir la proposition de loi n° 7898 qui n'est pas compatible avec les axes techniques prévus pour la réforme de l'impôt financier envisagé par le Gouvernement.

Monsieur Marc Lies supporte les propos du représentant du ministère ; il fait remarquer que le groupe politique CSV a fait, dans le cadre des travaux parlementaires relatifs au pacte logement 2.0, une proposition d'amendement qui se basait sur le même raisonnement. Selon l'orateur, il faut éviter une imposition « forfaitaire » qui ne prend pas en compte la réelle valeur unitaire de chaque terrain, sachant qu'en fonction du potentiel constructible ou de l'emplacement d'un terrain à bâtir, celui-ci dispose d'une valeur différente.

Monsieur Yves Cruchten salue l'initiative de l'auteur de la proposition de loi qui vise à adresser une problématique assez complexe. Même si l'orateur dit partager l'objectif général de ladite proposition de loi, il est d'avis que la disposition sous examen ne propose pas de solution nuancée à cette problématique.

Ainsi, il faut par exemple savoir qu'il existe des communes qui ne disposent pas de terrains B6 ou que certains des terrains classés en tant que B6 ne sont pas encore aménageables car il manque des raccordements ou car il faut d'abord aménager le terrain voisin afin de l'accéder. C'est la raison pour laquelle l'orateur est d'avis que l'impôt proposé, qui vise tous les terrains à bâtir à des fins d'habitation de la catégorie B6, ne constitue pas le repère adapté pour faire face à la problématique du manque de terrains de construction. Monsieur le Député renvoie donc au projet de loi annoncé qui contiendra une solution plus nuancée.

En réponse à ces interventions, Monsieur Marc Goergen explique que l'objectif du projet de loi est de mobiliser des terrains à bâtir. Dans cet objectif, les auteurs de la proposition de loi ont opté pour les terrains B6 comme point de repère, par contre rien n'oblige de s'en tenir à cette proposition de solution. Ainsi, si le projet de loi en élaboration prend en charge la problématique des terrains à bâtir non-aménagés, l'orateur se dit prêt à retirer sa proposition de loi du rôle des affaires.

Madame la Présidente de la commission parlementaire attire l'attention de l'assemblée sur le fait que la proposition de loi touche davantage les compétences communales et la politique fiscale que la politique du logement.

Suite à la proposition de Madame la Présidente, Monsieur Marc Goergen affirme que son parti ne s'en tiendra pas à cette proposition de loi, sachant que le Gouvernement déposera prochainement un projet de loi qui vise le même objectif. Il note qu'on pourrait aller jusqu'au bout de la procédure relative à la proposition de loi, mais cela ne fera que perdre du temps puisque le projet de loi susmentionné est en cours d'instance.

Monsieur André Bauler fait savoir que la réforme de l'impôt foncier fera partie du débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal qui est à l'ordre du jour

de la séance publique du 14 juillet 2021. Dans ce contexte, l'orateur note aussi que l'impôt foncier constitue une prérogative de la commission des Affaires intérieures.

Monsieur Marc Goergen est d'avis qu'il faut aborder le sujet de l'impôt foncier au niveau national afin d'éviter un dumping fiscal relatif à l'impôt foncier. C'est pourquoi il propose d'aviser le sujet dans le cadre de la Commission du Logement, car il n'est pas d'avis qu'il faille laisser les communes décider seules, en raison de l'autonomie communale, de l'impôt foncier. Monsieur le Député se prononce en faveur d'une disposition nationale que toutes les communes doivent appliquer sachant que la crise du logement constitue une crise nationale. **L'orateur propose d'attendre le dépôt du projet de loi susmentionné avant de décider de la suite à donner à la proposition de loi sous examen.**

Monsieur André Bauler explique que c'est le rôle de la politique nationale de mettre le cadre fiscal général en place, la question qui se pose est jusqu'à quel point la politique nationale désire limiter l'autonomie communale. L'orateur défend lui-même le principe de l'autonomie communale.

Monsieur Marc Lies souligne qu'il faut aborder le sujet de l'impôt foncier au niveau national. Il faut introduire d'une manière ou d'une autre une taxe de spéculation qui vise le foncier, sachant que la hausse des prix des terrains est la raison principale pour laquelle les prix des logements ont tant augmenté ces dernières années. Ainsi, il faut introduire une disposition nationale qui se base sur des critères objectifs. Il ne se peut pas qu'une partie des communes ne fasse que très peu d'effort pour répondre à la crise de logement qui touche tout le pays.

**7. 7503 Proposition de loi portant modification  
1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation  
et modifiant certaines dispositions du Code civil  
2° du Code civil**

Monsieur Marc Goergen (Piraten) explique aux membres de la commission parlementaire que la proposition de loi sous examen vise à modifier les dispositions en vigueur concernant la prorogation tacite d'un contrat de bail en introduisant en droit luxembourgeois – par le biais d'une modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et de l'article 1736 du Code civil –, le principe d'un contrat à durée indéterminée, et ne rendant possibles les contrats à durée déterminée que dans des situations limitativement énumérées par la proposition.

En relation à la proposition de loi sous rubrique, un représentant du ministère informe l'assemblée que l'article 7<sup>3</sup> du projet de loi 7642 qui vise à modifier la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation ainsi que certaines dispositions du Code civil, prévoit des dispositions similaires à celles proposées par Monsieur Goergen. Ainsi, le projet de loi que le Gouvernement a déposé répond à la problématique soulevée par la proposition de loi.

En réponse à l'intervention du représentant du ministère, Monsieur Marc Goergen explique qu'il salue l'initiative gouvernementale et **il propose de reposer les travaux parlementaires**

---

<sup>3</sup>. L'article 7 tel qu'il fut proposé par le Gouvernement : **Art 7.** Dans l'article 12, paragraphe (2), de la même loi, le début de phrase « Tout contrat de bail visé par la présente loi, à l'exception du contrat portant sur un logement tel que défini à l'article 6, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé à moins que » est remplacé par « Tout contrat de bail visé par la présente loi, qui vient à cesser pour n'importe quelle cause, est prorogé à durée indéterminée à moins que ».

**relatifs à la proposition de loi jusqu'à l'analyse du projet de loi 7642 en commission parlementaire.** Ainsi, lors des travaux parlementaires relatifs au projet de loi 7642, l'orateur dit vouloir évaluer si ce projet de loi correspond à la demande de la proposition de loi ou pas.

**8. 8008 Proposition de loi portant sur l'interdiction de l'indexation des prix du loyer et modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

Après avoir analysé le fond de la proposition de loi sous rubrique, la commission parlementaire arrive à la conclusion que ladite proposition de loi fait plutôt partie des compétences de la Commission de l'Économie, de la Protection des Consommateurs et de l'Espace. Ainsi, **la commission parlementaire décide de proposer à la Conférence des Présidents de la renvoyer à ladite commission.**

**9. Divers**

Aucun sujet n'est abordé sous ce point de l'ordre du jour.

Luxembourg, le 12 juillet 2022

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

7898/02

**N° 7898<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

## **PROPOSITION DE LOI**

**visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation**

\* \* \*

### **AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(31.7.2023)

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir consulté, par courrier du 14 février 2022, au sujet de la proposition de loi n°7898 visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation, déposée en date du 13 octobre 2021 par les députés Sven Clement et Marc Goergen.

Les auteurs de la proposition de loi susmentionnée souhaitent mettre en place un impôt foncier national qui ne s'appliquerait qu'aux terrains disponibles à la construction (relevant de la catégorie B6 selon la législation actuelle) en sus de l'impôt foncier qui existe d'ores et déjà au profit des communes.

L'objectif consiste à inciter les propriétaires à mobiliser leurs terrains à bâtir afin de lutter contre le problème de la pénurie de logements auquel le Grand-Duché de Luxembourg est confronté depuis plusieurs années et qui entraîne également une croissance continue du niveau des prix dans ce secteur puisque la demande de logements est largement supérieure à l'offre.

Le SYVICOL est en principe favorable à l'idée et au raisonnement qui sous-tendent la proposition de loi n°7898, à savoir la mobilisation des terrains à bâtir et la lutte contre la pénurie de logements ainsi que la lutte contre la spéculation immobilière.

Cependant, suite au dépôt du projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, le SYVICOL constate que l'impôt à la mobilisation de terrains prévu par le projet de loi précité ferait double emploi avec celui que les auteurs entendent introduire.

Les deux impôts ont ceci en commun qu'ils augmentent progressivement dans le temps et qu'ils prévoient des abattements au profit de tous les contribuables pour chacun de leurs enfants. En revanche, le SYVICOL note des divergences notamment en ce qui concerne les fonds soumis à l'impôt et les modalités de calcul. A titre de comparaison, hors abattements éventuels, le calcul de l'impôt foncier national selon la proposition de loi sous revue consiste simplement à multiplier un forfait fixe de 1.000 euros par la superficie du terrain, afin de tenir compte de la taille, et du nombre d'années pendant lesquelles le terrain est classé comme terrain à bâtir à des fins d'habitation. De l'autre côté, le montant de l'impôt à la mobilisation de terrains selon le projet de loi n°8082 est calculé en multipliant la valeur de base d'un fonds par un taux national croissant. La valeur de base susmentionnée est unique pour chaque fonds et prend en compte diverses variables ayant un impact sur la valeur d'un terrain. Ce mode de calcul donnera sans doute un résultat tenant mieux compte de la valeur du fonds imposé et donc plus juste pour le contribuable.

En revanche, le SYVICOL favorise l'exemption de l'Etat, des communes et des établissements publics prévue à l'article 3 de la proposition de loi n°7898, alors que le projet de loi n°8082 ne prévoit aucune exemption pour ces acteurs. Le SYVICOL est d'avis que la disposition concernant les dispenses accordées aux acteurs prémentionnés devrait être intégrée dans le projet de loi n°8082.

Pour un aperçu plus détaillé de sa position concernant l'impôt à la mobilisation de terrains, le SYVICOL renvoie à son avis du 22 mai 2023 concernant le projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements.

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 31 juillet 2023