

N° 8082²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant

- 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 ;
- 2° la loi modifiée dite « Bewertungsgesetz (BewG) » du 16 octobre 1934 ;
- 3° la loi modifiée dite « Steueranpassungsgesetz (StAnpG) » du 16 octobre 1934 ;
- 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;
- 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 6° la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ;
- 7° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- 8° la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat ;
- 9° la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement ;
- 10° la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;
- 11° la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer et abrogeant :
 - 1° la loi modifiée du 19 juillet 1904 sur les impositions communales ;
 - 2° la loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) » du 1er décembre 1936

* * *

AVIS DE L'ORDRE DES ARCHITECTES ET DES INGENIEURS-CONSEILS

(16.5.2023)

SOMMAIRE

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| 1. Considérations générales | 2 |
| 2. Méthodologie | 3 |
| 3. Avis de l'OAI sur le projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier | 3 |
| 4. Observations ciblées portant sur certains articles de la loi en projet | 4 |
| 5. Avis de l'OAI sur le projet règlement grand-ducal y relatif | 4 |
| 6. Conclusion | 4 |

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Dans une conjoncture tendue pour le secteur de la construction, l'OAI et ses membres rappellent que **la crise du logement est encore et toujours le défi majeur pour l'équité sociale et à terme la compétitivité économique du Luxembourg.**

L'OAI milite pour une maîtrise foncière publique et pour une politique de l'équité¹. Il convient de mobiliser les terrains à bâtir par une panoplie d'instruments juridiques et fiscaux, en luttant contre la spéculation et l'oligarchie foncière².

L'enjeu est l'avenir même du Luxembourg. Comme pointé par les observateurs économiques, « *le coût élevé de l'immobilier induit une pression importante (et inappropriée) sur les salaires en plus de représenter une charge directe croissante pour les entreprises qui sont de plus en plus confrontées à une pénurie de sites d'implantation. Si la situation devait continuer à se dégrader, il en résulterait une perte continue de compétitivité et d'attractivité de l'économie luxembourgeoise, poussant les travailleurs et les entreprises à revoir leur décision de s'y installer* »³.

L'OAI renvoie à ce sujet à ses propositions antérieures, en particulier à ses « **18 propositions de l'OAI en matière de logement** » de 2018, dont la plupart restent d'actualité, et autres publications, dont on peut faire le bilan⁴.

Il s'agit notamment :

- un seul Ministère en charge du domaine de la construction ;
- un guichet unique en matière d'autorisations dans le secteur de la construction ;
- la digitalisation accrue des procédures d'autorisation ;
- la réduction des lois, réglementations et normes qui sont soit superfétatoires, soit contradictoires et renchérissent le coût de la construction (code de la construction, « Gebäudety E » (Experimentell, einfach ...))⁵ ;
- la simplification du Plan d'Aménagement Général (PAG) et des Règlements des Bâtisses ;
- une meilleure cohérence entre les 102 PAG actuels ;

¹ cf. carte blanche RTL du 12 avril 2021 « Mir hunn d'Léisung vum Problem „Abordabelt Wunnen“: Kommt mir trauen eis elo » de Pierre HURT, Directeur OAI <https://www.rtl.lu/meenung/carte-blanche/a/1703944.html>

² https://www.oai.lu/files/Avis/2021/Position_OAI_logement_abordable_soignons_enfin_le_mal_de_terres_20210702.pdf

³ Cf. article de Mme Christel Chatelain (affaires économiques de la Chambre de commerce du Luxembourg), 6 août 2019, « Politique du logement : faire tomber les murs ... entre Ministères ... » : <https://www.fondation-idea.lu/2019/08/06/politique-du-logement-faire-tomber-les-murs-entre-ministeres/>

⁴ Cf. page 10 du Bulletin OAI n°86 : https://www.oai.lu/files/Actualites/2018/Bulletin_OAI_86_PAGES_BD.pdf

⁵ <https://www.dabonline.de/2022/11/29/gebauedety-e-gebauedeklasse-weniger-normen-einfacher-bauen-befreiungsschlag/>

- la mobilisation des terrains publics constructibles ;
- l’augmentation raisonnable de la densité et de la hauteur des constructions en améliorant la qualité de l’espace extérieur ;
- la taxation des terrains non construits à des fins spéculatives ;
- l’augmentation massive d’un parc locatif social restant dans la main publique ;
- l’établissement d’un pacte logement aussi avec les acteurs du secteur privé ;
- la réduction du nombre d’emplacements de stationnement requis ;
- le remplacement de l’architecture, de l’ingénierie et de l’urbanisme à leur juste valeur, notamment comme fait culturel.

*

2. METHODOLOGIE

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

*

3. AVIS DE L’OAI SUR LE PROJET DE LOI N°8082 SUR L’IMPOT FONCIER

Le projet de loi sous avis vise la réforme du régime de l’impôt foncier (**IFON**), ainsi que l’introduction de l’impôt à la mobilisation de terrains (**IMOB**) et l’impôt sur la non-occupation de logements (**INOL**).

L’OAI estime effectivement impérative une refonte du système d’imposition de la propriété immobilière pour décourager la rétention de terrains à construire à des fins spéculatives. L’OAI se félicite en particulier de la création de l’impôt à la mobilisation des terrains, alors que les communes se sont majoritairement montrées réticentes à faire usage des instruments fiscaux existants.

Comme souligné par les auteurs du projet, *« l’OCDE n’a pas manqué de relever que le caractère « obsolète » des évaluations était à l’origine d’une imposition périodique de la propriété immobilière considérée trop faible et générant de loin le pourcentage du PIB le plus faible parmi tous les pays analysés »*, et de pointer à raison que *« l’OCDE constate encore que, malgré une disponibilité foncière théorique suffisante en termes d’espaces disponibles à la construction, les instruments actuels semblent être inaptes à inciter les propriétaires à mobiliser leurs terrains »*.

Les valeurs unitaires à la base du calcul de l’IFON actuel datent de 1941 et ne reflètent plus la situation réelle des terrains, alimentant un système de taxation anachronique et inéquitable au mépris du principe d’égalité des citoyens devant la loi.

Si la réforme va dans la bonne direction, elle manque toutefois d’ambition et comporte des incohérences.

Ainsi concernant l’impôt foncier (IFON), étant un impôt réel, le référent devrait être le foncier, sans égard aux nombres de contribuables (propriétaires) qui résident dans le logement.

L’OAI se rallie sur ce point à la critique majeure émise par la Chambre des Salariés, dénonçant, sur base d’un exemple concret *« que les 2 propriétaires-résidents doivent payer 50€ d’impôt foncier (donc 25€ par propriétaire-résident) pour une maison unifamiliale avec 6 ares de terrain à Mersch »*, tandis que *« le propriétaire-résident d’un appartement correspondant à 6% d’une résidence construite sur un terrain de 10 ares à Mersch doit payer un IFON de 45,90€, donc presque le même montant que les deux propriétaires-résidents ensemble pour une maison unifamiliale (et presque le double du montant que les deux propriétaires-résidents doivent payer par tête) »*.

En démontrant la disproportion au niveau de l’impôt foncier (**IFON**), la Chambre des salariés dénonce à raison un système *« très injustes par rapport aux propriétaires-résidents d’appartements, qui sont, en moyenne, moins aisés »* que les propriétaires de maisons unifamiliales.

La même incohérence injustifiable doit être reconsidérée concernant l’exemption incompréhensible de l’impôt des logements situés en zone verte.

Par ailleurs, l'OAI se félicite de l'introduction du nouvel instrument étatique d'un impôt sur la non-occupation de logements (**INOL**), destiné à lutter contre les logements existants non-occupés. La non-imposition des logements insalubres pose toutefois question. Il conviendrait au contraire d'inciter les propriétaires à procéder à des travaux de rénovation ou de transformation pour permettre leur utilisation, avec des aides ciblées pour les travaux.

Si l'OAI reçoit également favorablement l'introduction d'un impôt à la mobilisation de terrains (**IMOB**), il constate l'insuffisance du dispositif qui ne produira pas d'effet avant une dizaine d'années au moins, alors que la crise du logement crie son urgence quant aux solutions à mettre en œuvre.

*

4. OBSERVATIONS CIBLEES PORTANT SUR CERTAINS ARTICLES DE LA LOI EN PROJET

Taux d'impôt foncier

L'article 25 du projet prévoit la fixation annuelle du taux communal par le conseil communal, en octroyant une marge d'appréciation limitée, à savoir que « le taux doit se situer entre neuf et onze pour cent ».

Le taux d'imposition peut être sujet à discussion, mais il est manifeste que la fixation d'une fourchette de taux, ainsi également d'un taux minimal, est opportune pour éviter des divergences d'application trop marquée entre les communes, au détriment de la cohérence et au risque d'un traitement inégalitaire entre les assujettis à la taxe.

*

5. AVIS SUR LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL Y RELATIF

L'OAI suppose que, en cas de litiges, les tribunaux vont juger de la justesse de la formule pour calculer la valeur de base d'une parcelle.

L'OAI se pose plutôt la question de la mise à jour des facteurs et notamment si le Ministère de l'intérieur dispose de l'ensemble des informations permettant de mettre à jour le facteur $i(\text{loc})$.

Concernant le calcul de l'impôt foncier, l'OAI n'a pas d'objections.

Concernant le calcul de l'impôt à la mobilisation de terrain (IMOB), l'OAI se pose la question comment seront prises en compte les procédures de validation d'un PAP, parfois très longues (article 32(5)).

Concernant l'impôt sur la non-occupation de logements (INOL), l'OAI se demande comment les communes établiront le registre des logements non occupés. Un accroissement du personnel communal est-il nécessaire et le cas échéant programmé afin de faire face à cette nouvelle tâche, ou cette tâche sera-t-elle externalisée et, le cas échéant, au profit de quels types d'acteurs ?

L'OAI s'interroge sur la manière dont les pouvoirs publics appréhenderont les appartements/maisons occupés par une société (bureau, ...) et les "Wekeendhäuser" ou résidences secondaires (article 44(1)).

L'OAI se demande enfin à l'aune de quels critères seront jugés les logements non autorisés.

*

6. CONCLUSION

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

Luxembourg, le 16 mai 2023.

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI
Présidente

Marc FEIDER
Vice-Président

Pierre HURT
Directeur