



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2021-2022

PN/PR

P.V. AIEFH 23
P.V. LOG 20
P.V. FI 54

**Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les
femmes et les hommes**

Commission du Logement

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 7 octobre 2022

Ordre du jour :

1. Présentation de l'avant-projet de loi sur l'impôt foncier (IFON), l'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB) et l'impôt sur la non-occupation de logements (INOL)
2. Présentation de l'avant-projet de loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements (RNBL)

*

Présents : Mme Diane Adehm (en rempl. de M. Michel Wolter), Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles (en rempl. de M. Georges Mischo), M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, Mme Jessie Thill, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. Gilles Baum (en rempl. de M. Max Hahn), M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, Mme Jessie Thill, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
M. Henri Kox, Ministre du Logement

Mme Yuriko Backes, Ministre des Finances

M. Alain Becker, Cabinet ministériel; M. Frank Goeders, M. Philippe Schram, M. Paul Schintgen; du Ministère de l'Intérieur

M. Mike Mathias, Cabinet ministériel; du Ministère du Logement

M. Carlo Fassbinder, Direction « Fiscalité »; du Ministère des Finances

M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Carlo Weber, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

M. Félix Eischen, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes, membres de la Commission du Logement

Mme Josée Lorsché, membre de la Commission des Finances et du Budget

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

*

Présentation de l'avant-projet de loi sur l'impôt foncier (IFON), l'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB) et l'impôt sur la non-occupation de logements (INOL) et de l'avant-projet de loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements (RNBL)

Monsieur le Président signale que la présente réunion a été organisée afin que Madame la Ministre de l'Intérieur, Madame la Ministre des Finances et Monsieur le Ministre du Logement présentent les deux avant-projets de loi sous rubrique aux membres des commissions. Annonçant que le dépôt des textes à la Chambre des Députés aura probablement lieu dans les semaines à venir, il se félicite qu'il importe aux représentants du Gouvernement d'informer les trois commissions parlementaires d'ores et déjà par rapport aux grandes lignes des futurs projets de loi.

L'orateur accorde ensuite la parole aux trois ministres.

Avant de commencer son exposé, Madame la Ministre de l'Intérieur tient à souligner, au vu des multiples crises et défis auxquels notre société doit actuellement faire face, que l'intention du Gouvernement n'est pas d'augmenter de manière significative l'impôt foncier et d'imposer ainsi une charge financière supplémentaire aux citoyens. En effet, l'objectif des futurs projets de loi consiste à lutter contre la pénurie croissante de logements.

I. La réforme de l'impôt foncier (IFON)

L'impôt foncier actuel date des années 1930 et repose sur un système d'évaluation qui consiste à fixer, pour chaque fonds, une valeur unitaire qui devrait refléter la valeur foncière de ce dernier.

Selon les textes de loi d'antan, la procédure d'imposition se déroule en deux étapes. Tout d'abord, l'Administration des contributions directes doit fixer à intervalles réguliers les valeurs foncières des unités d'imposition, en adressant un bulletin de valeur unitaire au contribuable. Ensuite, chaque commune adopte annuellement son taux communal qui vient multiplier la valeur unitaire précitée, avant de communiquer le montant de l'impôt dû au contribuable sous forme de bulletin de l'impôt foncier.

Cependant, il s'est révélé que la mise à jour périodique de ces évaluations était particulièrement laborieuse, alors qu'elle devait être effectuée individuellement et manuellement pour chaque parcelle. Ces réévaluations se sont ainsi avérées fastidieuses au point que les valeurs actuellement employées n'ont plus été actualisées depuis l'année 1941. Il s'ensuit, au vu du développement significatif que le Grand-Duché a connu depuis lors et qui a eu une influence importante sur l'évolution des valeurs foncières à travers l'ensemble du pays, que de nombreuses inégalités émanent du système d'évaluation actuel appliqué dans le cadre du calcul de l'impôt foncier.

Afin d'illustrer ces inégalités, Madame la Ministre de l'Intérieur renvoie à l'exemple qui figure à la page 5 de la présentation annexée au présent procès-verbal. Cet exemple, dont il s'agit d'une situation réellement existante, porte sur deux familles qui habitent dans la même rue d'une commune donnée et qui disposent de terrains et de maisons de tailles identiques. Or, malgré leur situation identique, la première famille doit payer 56 euros d'impôt foncier tandis que la deuxième famille en doit payer 146 euros selon le système actuel.

À part le fait que cette situation est injuste, il est fort probable, selon l'oratrice, qu'elle ne soit pas non plus conforme à la Constitution, étant donné que le principe de l'égalité de traitement n'y est définitivement pas respecté.

Faisant savoir que le système d'évaluation luxembourgeois est pratiquement identique au système allemand, l'oratrice donne à considérer que la Cour constitutionnelle allemande avait déclaré¹ que le système allemand d'évaluation foncière violait le principe constitutionnel de l'égalité de traitement, en ce qu'il aboutissait à une distinction de traitement entre des terrains comparables, provoquée par la vétusté de l'appréciation de la valeur des terrains. L'oratrice en conclut que le système luxembourgeois s'expose dès lors aux mêmes reproches.

Ainsi, l'objectif de la réforme de l'impôt foncier consiste à trouver un nouveau modèle d'évaluation qui permet de réévaluer tous les terrains en veillant à ce que, lors de la détermination de l'assiette de l'impôt, les proportions de valeur foncière entre ces fonds se trouvent respectées. Le système utilisé à cette fin doit être juste, objectif, transparent et doit pouvoir prendre en compte des valeurs foncières qui sont régulièrement mises à jour.

Madame la Ministre de l'Intérieur juge nécessaire de rappeler que les travaux relatifs à l'élaboration d'un nouveau système d'évaluation foncière avaient débuté en 2017, sous

¹ *Bundesverfassungsgericht*, décision du 10 avril 2018, consultable sur : https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/04/Is20180410_1bvl001114.html;jsessionid=3A6295E91EB0626DCCD0858F708674CE.1_cid507.

son prédécesseur Monsieur Dan Kersch (LSAP). Le groupe de travail interministériel instauré à cet égard s'est composé de 40 femmes et hommes, dont des mathématiciens, des architectes urbanistes, des géographes, des informaticiens, des économistes, des experts en fiscalité ainsi que des juristes, issus de 8 ministères et administrations différents. Dans ce contexte, l'oratrice se félicite que lesdits travaux ont abouti sans qu'il ait été nécessaire de recourir à des consultants externes.

La principale nouveauté de la réforme de l'impôt foncier réside dans le fait que l'impôt ne sera désormais prélevé que sur les terrains constructibles. Les zones vertes et les terrains se situant en dehors du périmètre de construction ne seront plus imposés.

Afin de refléter les différences réelles entre les fonds en termes de valeur vénale, la nouvelle formule (*cf.* page 7 de la présentation en annexe) pour évaluer les terrains repose sur une prise en compte d'une valeur de référence ainsi que de plusieurs facteurs :

- *la valeur de référence*

La valeur de référence, sur laquelle se base le calcul du nouvel impôt foncier, a été fixée à 1 000 euros par are.

- *la surface du terrain*

Plus la surface d'un terrain est grande, plus sa valeur est élevée.

- *le potentiel constructible selon le PAG²*

Le potentiel constructible dépend du type ainsi que de la taille limite d'une habitation qui pourrait théoriquement être autorisée à être construite sur un terrain donné selon le PAG de la commune concernée. Ainsi, la valeur d'un fonds sur lequel une simple maison unifamiliale pourrait être bâtie d'après le PAG est en théorie moins élevée que celle d'un fonds sur lequel une résidence comprenant plusieurs appartements pourrait être construite.

En bref, l'évaluation du potentiel constructible ne prend donc pas en compte la construction réellement existante sur un terrain donné, mais se base sur la surface du terrain et sur ce qui pourrait théoriquement y être construit.

L'oratrice soulève que seuls les PAG de nouvelle génération, refondus sur base de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, permettent une reconnaissance informatique automatique du potentiel constructible. La réforme de l'impôt foncier est dès lors tributaire de l'achèvement de la refonte des PAG, ou, du moins, d'une partie représentative de ceux-ci, afin que les phases de test des outils informatiques reposent sur des données disponibles en suffisance.

- *les services de proximité de la localité*

La formule permet de prendre en compte un autre facteur, à savoir le nombre d'équipements et services disponibles à proximité d'un fonds donné et sert d'indicateur pour un facteur supplémentaire y associé, à savoir l'attractivité de la localité en termes de distance entre les lieux d'habitation et de travail. En effet, la présence notamment d'écoles, de lycées ou de commerces exerce une influence

² Le plan d'aménagement général (PAG) définit l'utilisation d'un terrain, par exemple s'il est admis d'y aménager des logements, des bureaux, des commerces ou des espaces verts tout en déterminant les dimensions des immeubles.

significative sur les prix immobiliers, non seulement au sein d'une même commune, mais également au niveau d'une même localité.

- *la situation géographique et, plus particulièrement, la distance par rapport à la Ville de Luxembourg*

Le facteur le plus important définissant la valeur d'un fonds est sa situation géographique et, plus particulièrement, sa distance par rapport à la Ville de Luxembourg. Étant donné que la capitale constitue le principal pôle d'emploi du pays, les prix des terrains qui se situent sur son territoire ainsi que dans ses alentours sont les plus élevés en comparaison nationale. Or, plus on s'éloigne de la capitale, plus les prix immobiliers ont tendance à diminuer.

Il s'agit de tenir compte du temps de trajet entre la localisation d'un fonds donné et la Ville de Luxembourg aux heures de pointe, qui varie en fonction du trafic, qui dépend à son tour de l'évolution des infrastructures de transport, de la croissance de la population, de l'utilisation des transports en commun ou de la mobilité douce et de l'évolution du télétravail, etc.

Il s'est avéré que la proximité d'un fonds par rapport à d'autres agglomérations telles que la « *Nordstad* » ou par rapport à des villes telles qu'Esch-sur-Alzette, Trèves ou Metz n'a actuellement pas d'impact significatif sur sa valeur foncière.

- *l'indice des prix sur le marché immobilier national*

Finalement, la formule permet une mise à jour constante et automatique de l'impôt à travers la prise en compte de l'évolution du niveau général des prix immobiliers, déterminée sur base de données réelles, ce qui permet d'éviter que les montants imposés ne se trouvent, suite aux évolutions du marché immobilier, plus en adéquation avec la réalité.

Le modèle d'évaluation de la valeur foncière des fonds en vue de la détermination de la base d'assiette de l'impôt, tel que conçu dans le projet de loi, a fait l'objet d'une vérification scientifique et d'un calibrage de la part du LISER³.

Le montant de l'impôt foncier à payer dépend de la valeur de base du terrain, le cas échéant ventilé entre plusieurs propriétaires, du taux communal et des abattements éventuellement appliqués.

La valeur de base d'un terrain est déterminée selon la formule présentée à la page 15 de la présentation annexée au présent procès-verbal.

Madame la Ministre de l'Intérieur souligne que l'impôt foncier restera, également après la réforme, un impôt communal. Dès lors, il incombe à chaque commune de fixer son propre taux communal, selon le principe de l'autonomie communale. Le futur projet de loi prévoira néanmoins que le taux communal fixé par les communes devra se situer dans une fourchette comprise entre 9% et 11%.

Le Gouvernement a finalement prévu un abattement par propriétaire ayant sa résidence habituelle sur le terrain concerné. Cet abattement vise à réduire les coûts du logement pour les contribuables qui sont uniquement propriétaires de l'immeuble leur servant de résidence habituelle.

³ Luxembourg Institute of Socio-Economic Research.

Madame la Ministre de l'Intérieur poursuit en exposant plusieurs exemples de calcul de l'impôt foncier en fonction de différentes situations telles qu'elles peuvent être rencontrées sur le marché immobilier luxembourgeois à ce jour.

Exemple 1 (page 16 de la présentation)

Cet exemple porte sur un terrain de 6 ares situé dans la commune de Mersch sur lequel se trouve une maison qui appartient à un seul propriétaire. La valeur de base (calculée à partir de la valeur de référence) est estimée à 3 438 euros. Si l'on multiplie la valeur de base avec le taux communal, qui s'élève à 10%, on arrive donc à un montant de 343,80 euros. Étant donné que le propriétaire n'habite pas lui-même dans la maison, mais l'offre à la location, il n'aura pas droit à l'abattement. L'impôt foncier à payer par le propriétaire s'élève donc à 343,80 euros par an.

L'oratrice tient à signaler qu'il sera précisé dans le futur projet de loi que le propriétaire-bailleur n'aura pas le droit de répercuter le coût de l'impôt foncier sur ses locataires, notamment par le biais d'une augmentation du loyer mensuel.

Exemple 2 (page 17 de la présentation)

Par rapport à l'exemple précédant, ce 2^e exemple se distingue par le fait que le propriétaire habite lui-même dans la maison, raison pour laquelle il pourra bénéficier cette fois-ci de l'abattement qui se chiffre, dans cet exemple, à 2 000 euros par rapport à la valeur de base estimée à 3 438 euros. Après déduction de l'abattement de la valeur de base, le montant obtenu (1 438 euros) est ensuite multiplié par le taux communal (10%). Ainsi, l'impôt foncier à verser par le propriétaire-résident s'élève finalement à 143,80 euros par an.

Selon l'oratrice, cet exemple démontre que l'abattement permettra de réduire significativement le montant de l'impôt foncier à payer.

Exemple 3 (page 18 de la présentation)

Dans l'exemple 3, le terrain sur lequel se trouve la maison appartient, à parts égales, à deux propriétaires-résidents. Pour déterminer la valeur de base par propriétaire, le montant de 3 438 euros est divisé par 2. Théoriquement, le résultat de ce calcul (1 719 euros) devrait ensuite être réduit par l'abattement de 2 000 euros, pour chacun des deux propriétaires-résidents. Or, étant donné que la déduction de l'abattement aboutit à un résultat négatif (-281 euros), le Gouvernement a décidé de n'appliquer aucun abattement si celui-ci a pour effet de réduire la valeur de base d'un fonds en dessous de 500 euros pour le contribuable concerné.

Ainsi, la valeur de base retenue pour chacun des deux propriétaires-résidents se chiffre à 500 euros. Après multiplication avec le taux communal (10%), l'impôt foncier à payer par propriétaire s'élève à 50 euros par an.

Exemple 4 (page 19 de la présentation)

L'exemple 4 porte sur un propriétaire-résident d'un appartement sur un terrain de 10 ares à Mersch. Dans le cas d'une copropriété, la valeur de base d'un fonds est ventilée sur un grand nombre de contribuables. Le propriétaire-résident disposant de 6% des millièmes, la valeur de base estimée du fonds de 7 650 euros est multipliée par 6%. Étant donné que le produit de ce calcul s'élève à 459 euros et se trouve donc, dès le départ, en dessous de 500 euros. Ainsi, aucun abattement n'est appliqué. Pour

déterminer l'impôt foncier à payer par le propriétaire, le taux communal de 10% est multiplié par la valeur de base retenue de 459 euros. Il en résulte que le propriétaire doit payer 45,90 euros par an.

Madame la Ministre de l'Intérieur fait remarquer que son ministère ne peut fournir une indication précise quant au montant du futur impôt foncier à payer par chaque contribuable, notamment parce qu'à ce stade, seulement les terrains dont la refonte du PAG est achevée peuvent être considérés dans le cadre des phases de test des outils informatiques. À cela s'ajoute que les différents taux communaux, qui seront fixés par les communes, ne sont pas encore connus.

Afin de permettre d'ores et déjà aux citoyens d'estimer l'impôt foncier qu'ils devront payer après la réforme, le Gouvernement a mis en place un simulateur sur le site web www.grondsteier-rechner.lu.

En guise de conclusion, l'oratrice tient à souligner que le but de la réforme de l'impôt foncier n'est pas de générer des recettes fiscales supplémentaires, mais d'éliminer les injustices fondamentales du système actuel.

II. L'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB)

L'impôt à la mobilisation de terrains vise à contrecarrer la spéculation foncière en incitant les propriétaires à mobiliser leurs terrains constructibles, voire à y réaliser des constructions.

Contrairement au nouvel impôt foncier, qui demeurera un impôt communal, l'impôt à la mobilisation de terrains sera un impôt national dont les recettes reviendront intégralement à l'État.

Le mode de calcul de l'impôt à la mobilisation de terrains se base sur les mêmes valeurs de base que celles retenues dans le cadre du calcul de l'impôt foncier.

La nouvelle taxe concerne tous les propriétaires de fonds constructibles qui ne construisent pas à long terme sur ces terrains. Il en découle que les promoteurs publics et les communes ne seront pas exemptés de l'impôt à la mobilisation de terrains.

L'impôt est amené à jouer là où il est possible de construire, sans égard aux rapports de propriété et aux limites cadastrales et pour tous les terrains disponibles à la construction en vertu des PAG et PAP⁴, dont notamment:

- les fonds non construits, qui comprennent aussi bien les terrains déjà viabilisés dans le tissu urbain existant (dénommés « *Baulücken* ») que les terrains non viabilisés ;
- les fonds construits et viabilisés qui présentent une superficie résiduelle suffisante pour ériger une nouvelle construction supplémentaire et dont l'espace disponible n'est pas mis à profit (par exemple un grand jardin se situant derrière une maison ne sera pas imposé) ;
- les fonds constructibles, qui présentent une configuration parcellaire complexe et appartiennent à un nombre important de propriétaires, ce qui peut être source de blocage lors de la réalisation de nouvelles constructions (l'IMOB devrait ainsi inciter les propriétaires récalcitrants à réaliser un remembrement urbain) ;

⁴ Les plans d'aménagement particulier (PAP) ont pour objet de préciser et d'exécuter le plan d'aménagement général (PAG) tout en respectant le mode et degré d'utilisation du sol défini dans le PAG.

- les fonds construits, mais dont la construction existante ne correspond pas à une structure d'habitation permanente (par exemple. un abri de jardin).

Lorsqu'un fonds présente une taille ou une configuration qui ne se prête pas à la construction de logements en respectant les reculs ou dimensions réglementaires, il ne sera pas imposé. De même, aucun impôt n'est prélevé pour les fonds qui comportent d'ores et déjà des constructions et qui ne sauraient accueillir des constructions supplémentaires. Sont également exemptés de l'impôt à la mobilisation de terrains, les fonds situés endéans une zone dédiée prioritairement à l'habitation, mais sur lesquels il n'est pas possible de construire des logements en raison de servitudes existantes fixées par le PAG, parce qu'il y existe des biotopes ou encore parce que les fonds se situent dans une zone d'aménagement différé (ZAD⁵).

En ce qui concerne le fonctionnement de l'impôt à la mobilisation de terrains, le futur projet de loi prévoira qu'aucune imposition n'aura lieu pendant les cinq premières années (le taux d'imposition demeure à 0% pendant cette période) afin de donner aux propriétaires des fonds concernés le temps de planifier et de lancer le projet de construction.

Le montant de l'impôt augmentera ensuite en fonction des années pendant lesquelles le fonds est considéré comme terrain non construit et en fonction de l'éventuelle catégorisation dans une localité prioritaire aux termes de la politique d'aménagement du territoire. Dans ce contexte, il est à noter que l'impôt à la mobilisation à payer sera plus élevé pour des fonds situés dans une agglomération que pour des terrains qui se trouvent sur le territoire d'une localité rurale.

L'évolution progressive du taux en fonction des années permet d'augmenter l'incitation à la construction au fil du temps. Plus un fonds non construit tarde à être construit, plus le taux augmente. La progressivité du taux permet aussi au secteur de la construction de réagir et d'anticiper les éventuelles augmentations de la demande.

Madame la Ministre de l'Intérieur précise que l'impôt à la mobilisation de terrains sera perçu jusqu'à l'achèvement du gros œuvre. En effet, ce choix du Gouvernement repose sur la supposition qu'un investissement conséquent dans le gros œuvre incitera les propriétaires à procéder également à l'achèvement de la construction entière, indépendamment de leur volonté de vendre ou de louer le futur bien immobilier.

Par ailleurs, la vente d'un terrain non construit ne saura signifier que la partie acquéreuse pourra bénéficier du taux d'imposition 0%, voire le taux dont avait profité le propriétaire vendeur pendant les cinq premières années. En cas de vente, les délais ne sont pas relancés, mais continueront à courir.

Quant aux propriétaires qui envisagent de léguer leur terrain non construit à leurs enfants pour y construire un logement, le Gouvernement propose d'introduire un abattement forfaitaire. Ce dernier s'élèvera à 3 400 euros et s'appliquera sur la valeur de base des fonds non construits du contribuable pour chacun de ses enfants, âgés de moins de vingt-cinq ans. En ce qui concerne le choix de l'âge des enfants jusqu'auquel l'abattement s'applique, Madame la Ministre de l'Intérieur explique que l'intention du Gouvernement est de s'aligner sur la limite d'âge retenue dans le cadre du paiement des allocations familiales⁶.

⁵ Les zones d'aménagement différé (ZAD) constituent des zones superposées, frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Elles constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à long terme.

⁶ L'allocation familiale est une prestation financière destinée à aider les ménages à élever leurs enfants en compensant les charges familiales, c'est-à-dire les frais financiers liés à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. En conséquence, chaque enfant a droit à une allocation mensuelle à partir du mois de sa naissance, ainsi qu'une

Le montant de l'abattement a été choisi de sorte qu'il corresponde approximativement à la valeur de base d'un terrain de quatre ares situé dans la capitale.

III. L'impôt sur la non-occupation de logements (INOL)

Monsieur le Ministre du Logement explique que, par l'introduction d'un impôt national sur les logements non-occupés, le Gouvernement entend mobiliser les logements existants non habités.

Dans ce contexte, l'orateur rappelle que la loi dite « Pacte logement 1.0⁷ » avait déjà introduit en 2008 un impôt sur les logements non-occupés. Les communes ont depuis la possibilité de prélever une taxe spécifique sur les immeubles non-occupés, destinés au logement ou à l'hébergement des personnes. Or, l'expérience a montré que cet instrument n'a seulement été utilisé par huit communes. Face à ce constat, le Gouvernement a décidé d'introduire un impôt national sur la non-occupation de logements. À la différence de la taxe communale spécifique actuelle, le prélèvement de cet impôt annuel sera obligatoire et les instruments nécessaires à l'identification des logements non-occupés sont mis en place par l'État.

Le constat de l'état de non-occupation d'un logement ainsi que la vérification sur place des raisons avancées par les propriétaires pour justifier une occupation incombe à la commune du lieu de situation du logement.

Un logement est considéré non-occupé si aucune personne physique n'y est inscrite au registre national des personnes physiques pendant une période de six mois consécutifs. La commune peut également vérifier la non-occupation des logements :

- qui présentent un aspect extérieur délabré faisant présumer un défaut d'entretien ;
ou
- qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation au logement ; ou
- dont la consommation de services en eau potable ou en énergie constatée pendant une période d'au moins six mois consécutifs est inférieure à une consommation minimale ; ou
- pour lesquels aucune taxe pour la collecte publique des déchets n'est payée.

Il revient également à la commune de fournir les informations nécessaires à l'Administration des contributions directes, qui sera compétente pour la fixation, la perception et le recouvrement dudit impôt.

Le constat de l'état de non-occupation d'un logement constitue une décision administrative individuelle susceptible de recours par le propriétaire du logement. Les propriétaires peuvent avancer des raisons légitimes pourquoi certains logements sont momentanément non-occupés, comme la réalisation de travaux de réparation, d'amélioration, de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation du logement.

allocation de rentrée scolaire à partir de ses 6 ans et jusqu'à la fin de sa scolarité ou ses 25 ans accomplis au plus tard.

⁷ Loi du 22 octobre 2008 portant: 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, 3. Modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs; b) de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds l'assainissement de la Cité Syrdall »; e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Une fois que la non-occupation d'un logement a été identifiée par la commune, l'impôt de non-occupation s'élèvera à 3 000 euros par logement pour la première année. Les années suivantes, l'impôt est augmenté de 900 euros par an jusqu'à un montant maximal de 7 500 euros par an.

Le logement est de nouveau considéré comme occupé et l'impôt n'est pas dû si une ou plusieurs personnes y résident de manière habituelle et sont inscrites au registre des personnes physiques. Le propriétaire peut occuper lui-même le logement, le mettre à disposition à des fins d'habitation, notamment par un bail de droit commun ou en ayant recours à la gestion locative sociale.

La gestion locative sociale a de nombreux avantages, dont un loyer garanti, une exonération d'impôts sur le loyer, l'encadrement de l'occupant et l'entretien du logement par un partenaire conventionné avec le ministère du Logement. S'y ajoute l'avantage pour le propriétaire qu'une agence à vocation sociale prend en charge la mise en location du bien.

IV. Le registre national des bâtiments et des logements (RNBL)

La perception de l'impôt sur la non-occupation de logements nécessite la création d'un registre national des bâtiments et des logements (ci-après « RNBL »).

Le premier objectif du RNBL consiste à attribuer un numéro d'identification unique à tous types de bâtiments et à chaque unité de logement séparée faisant partie des bâtiments. Ceci permettra aux communes d'enregistrer leurs habitants non seulement sur une adresse de leur territoire, mais également dans un logement identifié grâce à son numéro d'identification national. Ceci est indispensable pour mettre en œuvre l'impôt sur la non-occupation des logements.

Le RNBL fonctionnera sur base du modèle du registre national des personnes physiques en étroite collaboration avec les administrations communales et l'Administration du cadastre et de la topographie qui sera l'administration étatique en charge de la centralisation. La mise en place du système informatique du RNBL sera assurée en collaboration avec le Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE).

Selon Monsieur le Ministre du Logement, il est actuellement impossible d'identifier avec certitude tous les bâtiments et les unités de logement dans un même bâtiment. Ceci pose une contrainte importante pour une gestion efficace et moderne des données administratives, techniques ou même fiscales qui sont en relation avec ces bâtiments. Un exemple est la gestion des logements mis en location par chambres individuelles, dites « chambres meublées » (ou encore dénommées « *Kaffiszëmmeren* » en luxembourgeois).

Ces mises en location sont soumises à certaines conditions spécifiques liées à leur équipement. Les propriétaires doivent déclarer une telle mise en location à la commune et indiquer le nombre de chambres qui seront données en location. L'administration communale vérifie si les prescriptions légales sont respectées. Cette vérification est difficile en présence d'immeubles à plusieurs unités de logement où la commune peut se trouver dans l'impossibilité d'identifier l'unité de logement précise et peut, le cas échéant, enregistrer les habitants à une adresse, mais pas dans un logement précis.

Le RNBL servira ainsi à accomplir et à faciliter un grand nombre de tâches légales et administratives, tant au niveau communal que national. Il permettra notamment de mieux

accompagner la mise en œuvre de la législation sur la salubrité et la location de chambres (meublées) et la mise en place de l'impôt sur la non-occupation de logements.

V. Estimation des recettes de l'IFON, IMOB et INOL

Madame la Ministre des Finances juge nécessaire de souligner que l'ensemble des mesures qui viennent d'être présentées, ne visent pas à générer des recettes supplémentaires au profit de l'État et des communes, mais a pour objectif de renforcer la lutte contre la pénurie croissante de logements ainsi que d'endiguer la spéculation foncière au Luxembourg. Il ne serait pas souhaitable, en temps de crise et d'inflation, de créer une charge fiscale supplémentaire pour les citoyens et les entreprises.

L'oratrice réitère que l'impôt foncier est un impôt communal et le restera également après la réforme. La commune fixe le taux de l'impôt, qui peut se situer entre 9% et 11%. Les recettes générées par cet impôt se situeront approximativement entre 39 et 47 millions d'euros par an, en fonction du taux communal que les communes fixeront en vue de la perception de l'impôt foncier. L'impôt foncier dans sa mouture actuelle avait généré des recettes d'environ 39,1 millions d'euros dans le cadre de l'exercice 2021.

L'impôt à la mobilisation de terrains sera un impôt national dont les recettes reviendront intégralement à l'État. Les taux prévus pour cet impôt augmentent de manière progressive dans le temps. Dès lors, les recettes présentent également un tel caractère progressif. Au début de l'entrée en vigueur dudit impôt, les recettes seront nulles, mais elles évolueront continuellement dans le temps en fonction de la mobilisation des terrains. D'après les premières simulations, l'impôt générera des recettes estimées à hauteur de 4 millions d'euros cinq ans après l'introduction. Après vingt ans, les recettes estimées s'élèveront à environ 273 millions d'euros.

L'abattement forfaitaire sur l'impôt à la mobilisation de terrains permettra de libérer un terrain non construit de taille raisonnable de l'impôt, pour chaque enfant du contribuable âgé de moins de vingt-cinq ans, afin d'y permettre la construction d'une maison unifamiliale.

Les recettes estimées de l'impôt sur la non-occupation de logements s'élèveront à quelque 14 millions d'euros par an.

Finalement, l'oratrice tient à signaler qu'elle présentera, dans le cadre de la présentation du budget de l'État pour l'exercice 2023, une mesure fiscale supplémentaire à la Chambre des Députés qui aura un impact direct sur le marché national de l'immobilier, à savoir la limitation du dispositif fiscal de l'amortissement accéléré. Celle-ci aura pour but de limiter la spéculation des investisseurs immobiliers ainsi que d'atténuer la pression exercée sur les prix.

Échange de vues

- ❖ Monsieur Gilles Roth (CSV) se félicite que la surface constructible d'un terrain figure parmi les critères qui sont pris en compte pour le calcul du nouvel impôt foncier. Pourtant, il juge que, pour la commune de Mamer dont il est le bourgmestre, le montant du nouvel impôt foncier à payer par les citoyens est probablement moins élevé que le montant de l'impôt foncier actuel, raison pour laquelle il doute que la réforme présentée contribuera à un renforcement de la lutte contre la crise du logement.

En considérant que l'impôt foncier est une taxe qui est due annuellement, l'orateur s'interroge quant à l'entrée en vigueur effective de la réforme.

Quant à l'impôt national sur la non-occupation de logements, l'orateur est d'avis qu'il est assez difficile de déterminer avec certitude si un logement est effectivement non-occupé. Il exprime aussi son désaccord par rapport au principe évoqué selon lequel le constat ainsi que la vérification de l'état de non-occupation d'un logement incombent aux responsables communaux et que ledit constat devrait se faire notamment à travers une consultation de la consommation en eau potable ou en énergie.

Considérant que la réforme du bail à loyer⁸ prévoit une réduction⁹ du plafond du loyer annuel maximal, tandis que les taux d'intérêts sur les crédits bancaires sont en train d'augmenter, l'orateur estime que les charges financières de beaucoup de propriétaires-bailleurs pourraient bientôt dépasser leurs revenus locatifs. Une hausse supplémentaire de leurs charges financières à travers le nouvel impôt foncier pourrait ainsi décourager beaucoup de propriétaires-bailleurs à mettre leurs appartements en location.

Madame la Ministre de l'Intérieur ne partage pas le point de vue de Monsieur Roth que le niveau de l'impôt foncier sera moins élevé après la réforme. Elle renvoie dans ce contexte aux chiffres présentés par Madame la Ministre des Finances, qui démontreraient que les recettes générées à travers le nouvel impôt foncier resteront plus ou moins stables par rapport aux années précédentes, notamment en raison de l'introduction de l'abattement.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur des mesures présentées, l'oratrice signale que celle-ci sera fixée, dans le texte du projet de loi qui sera prochainement déposé, au premier jour du premier mois de septembre suivant l'écoulement de vingt-quatre mois depuis la publication de la loi. Bien qu'elle ne s'oppose en principe pas à une entrée en vigueur anticipée, elle tient à souligner qu'il importe à accorder aux ministères concernés et aux communes le temps nécessaire afin de pouvoir se préparer de façon idéale pour garantir une application correcte des dispositions prévues par la loi future.

Monsieur le Ministre du Logement ajoute qu'avant l'entrée en vigueur des mesures précitées, il importe de mettre en place les outils informatiques nécessaires qui permettent aux communes d'établir et de gérer le nouveau RNBL.

En ce qui concerne les remarques de Monsieur Roth relatives au constat et à la vérification de l'état de non-occupation d'un logement, l'orateur est d'avis que ces missions font partie des responsabilités d'un bourgmestre. Il rappelle dans ce contexte que la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation, permet aux autorités locales d'effectuer un certain nombre de contrôles auprès de logements et de chambres donnés en location, le cas échéant en présence de représentants de la Direction de la Santé, d'offices sociaux ou encore d'officiers de la Police grand-ducale.

L'orateur précise que le constat de l'état de non-occupation d'un logement se fait en premier lieu à travers une consultation du registre national des personnes physiques. Un logement est considéré comme non-occupé si aucune personne physique n'est inscrite à son adresse au registre national des personnes physiques pendant une période de six mois consécutifs. Si ceci est le cas, l'impôt sur la non-occupation de

⁸ Projet de loi n° 7642 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

⁹ Le projet de loi n° 7642 amendé (suite aux amendements gouvernementaux du 14 octobre 2022) prévoit une réduction du plafond du loyer annuel maximal, actuellement limité à 5%, à 3,5% du capital investi réévalué et décoté, respectivement à 3% pour les logements dont l'efficacité énergétique induit des coûts de chauffage élevés.

logements s'applique. Si, pour un logement donné, une personne est inscrite au registre national des personnes physiques, mais des doutes persisteraient quant à l'occupation de celui-ci, la commune concernée aura la possibilité, à travers le futur projet de loi, de réaliser des contrôles supplémentaires. Il revient à la commune de constater l'inoccupation des logements sur son territoire et de fournir les informations y relatives à l'Administration des contributions directes. Le propriétaire du logement aura de son côté la possibilité d'intenter un recours contre le constat de la commune.

L'orateur ne partage pas l'avis de Monsieur Roth que le plafond du loyer annuel maximal prévu par la réforme du bail à loyer découragerait les propriétaires-bailleurs à mettre en location leurs appartements pour cause de manque de rentabilité. Il rend attentif au fait que, malgré la réduction dudit plafond, une adaptation future des loyers restera possible étant donné que le capital investi, utilisé pour fixer le loyer maximal légal, est réévalué tous les 2 ans en fonction de l'inflation constatée, en le multipliant par un coefficient de réévaluation. Selon l'orateur, il restera ainsi rentable de louer son logement à l'avenir.

- ❖ Dans le contexte de l'impôt sur la non-occupation de logements, Monsieur Fernand Kartheiser (ADR) donne à considérer qu'il importe de ne pas pénaliser les citoyens résidents qui sont régulièrement et pour une période déterminée, détachés par leur employeur à l'étranger (tels que les diplomates, les employés cadres d'entreprises privées ou encore des employés travaillant dans le domaine de l'aide au développement). Dès lors, il conviendrait de faire une exception et de ne pas considérer les logements desdites personnes comme étant non-occupés.

Quant à la réforme de l'impôt foncier, l'orateur demande comment sera traité le cas de figure d'un couple pacsé ou marié où les deux personnes sont enregistrées à la même adresse, tandis que chacune est propriétaire de son propre logement, en considérant qu'un des deux logements serait donc à considérer comme une résidence secondaire.

Quant à l'impôt à la mobilisation de terrains, l'orateur s'interroge si une telle imposition relativement élevée de la propriété ne constitue pas une restriction du droit de propriété, en ajoutant que celui-ci est le droit d'user, de jouir et de disposer d'un bien immobilier.

Madame la Ministre de l'Intérieur précise que l'abattement sur le nouvel impôt foncier ne porte que sur la résidence habituelle du contribuable. Il n'y aura pas d'abattement pour une résidence secondaire.

L'oratrice confirme que les nouvelles mesures présentées ont fait l'objet d'un examen juridique afin de s'assurer qu'elles soient conformes à la Constitution.

Monsieur le Ministre du Logement fait remarquer que si les citoyens résidents, qui travaillent régulièrement à l'étranger, sont inscrits à l'adresse de leur logement dans le registre national des personnes physiques de la commune concernée, alors ils remplissent le critère principal afin que leur logement ne soit pas considéré comme non-occupé.

- ❖ Monsieur Marc Goergen (Piraten) demande de plus amples explications en ce qui concerne la création du nouveau RNBL, qui devrait se baser sur les données issues des cadastres verticaux de l'ensemble des communes luxembourgeoises.

Quant à l'impôt à la mobilisation de terrains, l'orateur souhaite savoir qui sera redevable de la taxe au cas où un projet de construction est retardé pour des raisons qui ne sont pas imputables aux propriétaires. Au cas où une délibération manquante du conseil

communal d'une commune, par exemple par rapport à un PAG ou une autorisation ministérielle manquante, empêcherait l'achèvement d'une construction, serait-il respectivement à la commune concernée ou à l'État de prendre en charge le paiement de la taxe ?

L'orateur est d'avis que les montants de l'impôt à la mobilisation de terrains, repris à la page 24 de la présentation en annexe, sont insuffisants afin d'inciter les propriétaires à vendre leurs terrains non construits. Supposant que la valeur de marché des terrains constructibles augmente d'environ 10% par année, l'orateur juge qu'il restera toujours rentable de garder un terrain constructible et de spéculer sur une potentielle plus-value financière en cas de vente à moyen ou long terme, malgré l'introduction du nouvel impôt.

L'orateur se félicite de l'introduction d'un abattement forfaitaire sur l'impôt à la mobilisation de terrains pour chaque enfant âgé de moins de vingt-cinq ans.

Quant à la réforme de l'impôt foncier, l'orateur demande si le Gouvernement pourrait garantir qu'aucune famille, qui vit dans un logement qui lui appartient, devrait payer un montant plus élevé après la réforme que par rapport à l'impôt foncier actuel. À ses yeux, il convient de combattre la pénurie de logements en imposant davantage les contribuables qui sont propriétaires de fonds constructibles, mais non construits, au lieu d'augmenter la charge fiscale des contribuables qui sont uniquement propriétaires de l'immeuble leur servant de résidence habituelle.

Se référant aux exemples 2 et 3 présentés précédemment par Madame la Ministre de l'Intérieur pour illustrer le calcul du nouvel impôt foncier, l'orateur juge injuste si un parent isolé qui est propriétaire de sa maison devrait payer plus d'impôts qu'un couple où chacun des partenaires bénéficiera de l'abattement.

En réponse aux questions relatives aux projets de constructions retardés, Madame la Ministre de l'Intérieur explique que le choix du Gouvernement de fixer le taux de l'impôt à la mobilisation de terrains pendant les cinq premières années à 0% repose justement sur la volonté d'accorder aux propriétaires de fonds constructibles un temps raisonnable afin de réaliser des études préparatoires, de demander toutes les autorisations nécessaires et d'entamer la construction projetée. L'oratrice est d'avis qu'il est inacceptable que des propriétaires ne construisent pas sur leurs terrains pendant des années, étant donné que leur seul but est de réaliser encore plus de bénéfices. À part cela, une période de cinq ans se justifierait afin de permettre au secteur de la construction, qui se voit actuellement confronté à un marché relativement saturé, de se préparer et d'anticiper les éventuelles augmentations de la demande.

En ce qui concerne le nouvel impôt foncier, Madame la Ministre de l'Intérieur fait savoir qu'il y aura certainement des contribuables qui devront payer plus d'impôts qu'avant la réforme. Elle tient à souligner qu'il existe, aujourd'hui, des propriétaires qui ne doivent payer pas plus qu'un euro d'impôt foncier. Pour cette raison, l'intention du Gouvernement consiste à réformer l'impôt foncier en vue de réduire les écarts existants entre les propriétaires en termes d'imposition sans pour autant alourdir la charge financière des contribuables.

L'oratrice précise que chaque personne qui est propriétaire d'un logement aura droit à un abattement. Un parent isolé, qui est propriétaire du logement qu'il occupe, bénéficiera d'un abattement, tandis qu'un couple aura droit à deux fois l'abattement, si chacun des partenaires est propriétaire de l'immeuble qui leur sert de résidence principale.

- ❖ Monsieur Laurent Mosar (CSV) demande, dans le contexte de l'impôt sur la non-occupation de logements, si les maisons de week-end sont également considérées comme des logements non-occupés, étant donné que les propriétaires de telles résidences secondaires ne sont souvent pas enregistrés à cette adresse, mais à celle de leur résidence principale.

L'orateur se rallie au point de vue de Monsieur Fernand Kartheiser qu'il convient de préciser dans le texte du futur projet de loi, les dispositions qui définissent les critères de l'état de non-occupation de logements afin de ne pas pénaliser les citoyens résidents qui doivent se rendre régulièrement et pour un certain temps à l'étranger pour des raisons professionnelles.

En ce qui concerne le constat et la vérification de l'état de non-occupation d'un logement, l'orateur partage l'avis de Monsieur Gilles Roth que les communes rencontreront des difficultés pour déterminer avec certitude si un logement donné est occupé ou non. Il souligne que lorsqu'il s'agit d'obtenir ou de transmettre (à l'Administration des contributions directes) des données relatives à la consommation d'énergie d'un logement, les communes sont tenues à respecter la loi sur la protection des données.

L'orateur critique le fait que les recettes de l'impôt sur la non-occupation de logements reviendront intégralement à l'État, bien que les communes doivent assumer la plus grande partie du travail, c'est-à-dire constater et vérifier l'état d'occupation des logements et transmettre les données collectées à l'Administration des contributions directes.

Monsieur le Ministre du Logement précise que, si les propriétaires ne sont pas enregistrés à l'adresse à laquelle se situe leur maison de week-end ou de vacances, alors l'impôt sur la non-occupation des logements est dû.

Bien qu'en jugeant que les textes des futurs projets de loi fassent probablement encore l'objet d'adaptations et que la mise en œuvre des mesures présentées ne se fera pas du jour au lendemain, l'orateur souligne que la conception des nouveaux instruments constitue, à son avis, une étape importante dans le cadre de la lutte contre le manque de logements.

- ❖ Monsieur Dan Kersch (LSAP) est persuadé que les mesures qui viennent d'être présentées par les trois ministres constituent des instruments efficaces dans la lutte contre la pénurie de logements. Il se félicite que le nouveau système de l'impôt foncier permet de mettre en place une imposition plus équitable entre les citoyens et que l'impôt à la mobilisation de terrains permet d'endiguer la spéculation foncière en incitant les propriétaires de fonds à mobiliser leurs terrains constructibles afin de les rendre disponibles pour la construction.

L'orateur indique qu'il partage les remarques exprimées par certains députés concernant les difficultés que les communes sont susceptibles de rencontrer dans le cadre du constat de l'état de non-occupation des logements. Il se rappelle, dans ce contexte, que le projet de loi relatif au « Pacte logement 1.0¹⁰ » qui visait, dans sa teneur initiale, d'introduire un impôt national sur les logements inoccupés au niveau communal et qui, suite aux observations du Conseil d'État, avait été amendé de sorte que le prélèvement dudit impôt par les autorités communales puisse se faire à titre facultatif. Finalement, ceci aurait mené à la situation actuelle, à savoir que très peu de

¹⁰ Le projet de loi n° 5696 relatif au « Pacte logement 1.0 » a été adopté le 11 juin 2008 en première lecture à la Chambre des Députés.

communes procèdent effectivement au prélèvement dudit impôt, notamment parce que les difficultés pour prouver qu'un logement est inoccupé sont perçues comme trop importantes.

L'orateur se félicite que le projet de loi que le Gouvernement actuel s'apprête à déposer prévoit que la perception de l'impôt sur la non-occupation des logements par les communes soit désormais obligatoire et non plus seulement facultatif. Pourtant, il juge que les difficultés précitées persisteront et que les bourgmestres, auxquels incombe la responsabilité qui découle de cette décision administrative, risquent d'être poursuivis en justice par les propriétaires des logements concernés.

Afin de résoudre cette problématique, l'orateur se demande s'il ne convient pas d'inverser la charge de la preuve de sorte qu'il incombe au propriétaire de prouver aux autorités communales que son logement est occupé afin d'éviter qu'il soit imposé. Un propriétaire-bailleur pourrait ainsi prouver par le biais de ses revenus locatifs indiqués sur sa déclaration d'impôts que les logements qui lui appartiennent sont occupés, étant donné qu'ils sont loués.

En ce qui concerne le prélèvement de l'impôt sur la non-occupation de logements, l'orateur plaide, pour tous les propriétaires disposant de logements pouvant être identifiés comme résidences secondaires, pour la mise en place d'un système de paiements d'avances d'impôts. Or, lorsque ces propriétaires prouveraient, à travers leurs déclarations d'impôts, que leur résidence secondaire est louée, ils pourraient profiter, selon l'orateur, d'une réduction d'impôt. Les propriétaires qui refusent de mettre en location leur résidence secondaire, ne pourraient par conséquent pas indiquer de revenus locatifs sur leur déclaration d'impôts et ne pourraient donc pas profiter d'une réduction d'impôt.

L'orateur est d'avis qu'un tel système permettrait de soulager significativement la charge de travail des communes qui est liée à l'établissement et à la gestion du RNBL.

❖ Madame Martine Hansen (CSV) pose les questions suivantes :

- Combien de logements non-occupés et de terrains constructibles le Gouvernement estime pouvoir mobiliser à l'aide des nouveaux impôts ?
- Se référant à la réponse de Madame la Ministre de l'Intérieur à une question de Monsieur Marc Goergen par rapport à l'abattement sur l'impôt foncier, l'oratrice souhaite connaître les raisons pourquoi un parent isolé n'aura que droit à un abattement, tandis qu'un couple pourra profiter de deux abattements.
- Quant à l'abattement sur l'impôt à la mobilisation de terrains pour chaque enfant du contribuable âgé de moins de 25 ans, l'oratrice juge qu'à cet âge-là beaucoup de jeunes sont plutôt en train de poursuivre leurs études universitaires et ne peuvent pas se permettre de construire déjà une maison.
- L'oratrice se félicite que les zones vertes seront exemptées du nouvel impôt foncier. Elle donne néanmoins à considérer qu'il existe des terrains qui sont situés dans le périmètre constructible et qui appartiennent à des agriculteurs qui n'ont pas d'intérêt à y construire, car ils utilisent la terre pour l'élevage du bétail. Est-ce que ces agriculteurs seront également exemptés de l'impôt foncier lorsqu'ils considèrent leurs terrains comme surfaces d'exploitation ?

Madame la Ministre de l'Intérieur est d'avis qu'il est difficile de fournir une indication précise quant aux logements non-occupés et aux terrains constructibles que le Gouvernement estime pouvoir mobiliser grâce aux nouveaux impôts, étant donné que

personne ne sait prédire, à ce stade, si les propriétaires assumeront le paiement des impôts ou s'ils décideront respectivement de louer ou de vendre leurs biens immobiliers ou de mobiliser leurs terrains. Selon le Ministère de l'Intérieur, le nombre de fonds non-construits (qui inclut les terrains viabilisés et non-viabilisés), susceptibles d'être mobilisés, peut être estimé entre 18 000 et 20 000 surfaces.

En réponse à la question relative à l'abattement sur l'impôt foncier pour un parent isolé, l'oratrice réitère que celui-ci porte sur la résidence habituelle et s'applique pour chaque propriétaire-résident, indépendamment de sa situation familiale ou de son état civil. Elle admet qu'il soit possible que le montant de l'impôt foncier que doit payer un parent isolé, qui ne bénéficie donc que d'un seul abattement, soit plus élevé que celui que doit payer un couple, qui se partage la propriété de la maison et qui a par conséquent droit à deux abattements. Par contre, il faudrait considérer, selon l'oratrice, que le parent isolé dispose aussi de 100% de la propriété de la maison, c'est-à-dire l'intégralité de la fortune immobilière appartient à lui seul.

Concernant la remarque relative à la limite d'âge des 25 ans dans le cadre de l'abattement sur l'impôt à la mobilisation de terrains, l'oratrice donne à considérer qu'il existe bien des enfants qui poursuivent des études universitaires à cet âge, tandis que d'autres commencent à travailler dès leur 20 ans. Afin de ne pas pénaliser les uns ou les autres, le Gouvernement a jugé opportun de se référer à la limite d'âge retenue dans le cadre du paiement des allocations familiales.

En ce qui concerne la question relative aux terrains, situés dans le périmètre de construction et qui sont utilisés par les agriculteurs pour l'élevage de bétail, l'oratrice précise que le nouvel impôt foncier sera appliqué pour tout terrain constructible, indépendamment de son utilisation actuelle. Afin d'éviter une imposition, les agriculteurs auraient néanmoins la possibilité de demander un reclassement de leurs surfaces d'exploitation en zones agricoles.

Selon Monsieur le Ministre du Logement la dernière collecte de données, qui a été réalisée sur base des PAG actuellement en vigueur dans le cadre de l'élaboration de l'étude « Raum+¹¹ », a montré que la superficie totale estimée des terrains qui peuvent être identifiés comme étant des « *Baulücken* » se chiffre entre 600 à 700 hectares. L'objectif du Gouvernement consiste à mobiliser approximativement 60% de cette superficie grâce à l'impôt à la mobilisation de terrains.

- ❖ Monsieur Mars Di Bartolomeo (LSAP) se félicite que le Gouvernement cherche à résoudre la problématique de la pénurie des logements par une approche en réseau, qui est axée sur plusieurs projets de loi interconnectés.

Concernant l'impôt sur la non-occupation des logements, l'orateur est d'avis qu'il est effectivement difficile de déterminer, en passant de porte à porte, si des logements sont occupés ou pas. Une solution à ce problème pourrait être que les fournisseurs de gaz, d'électricité ou d'eau informent les autorités communales lorsque la consommation d'énergie d'un logement tombe en dessous d'un seuil minimum prédéterminé.

L'orateur approuve les propositions évoquées précédemment par Monsieur Dan Kersch, tout en soulignant qu'il importe, au vu des diverses situations qui peuvent exister et dont certaines ont été soulevées par les députés lors de la présente réunion, de ne pas procéder directement à une imposition, mais de s'informer d'abord auprès

¹¹ <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/publications/observatoire/DATer-Raumplus-Zwischenbericht-Siedlungsflächenreserven-in-Luxemburg-20202021.pdf>

des propriétaires concernés avant de prendre une décision quant à l'état d'occupation du logement.

- ❖ Monsieur Marc Lies (CSV) soulève qu'il importe, pour assurer une application correcte de l'impôt à la mobilisation des terrains, d'augmenter les effectifs auprès des différents bureaux d'impositions. Étant donné que le taux d'imposition évoluera de manière progressive dans le temps, il faudrait éviter que des retards de traitement des dossiers auprès de l'Administration des contributions directes engendrent une situation dans laquelle des propriétaires de fonds sont imposés à un taux trop élevé.

Se référant à une remarque de Monsieur Dan Kersch concernant le projet de loi relatif au « Pacte logement 1.0 », l'orateur tient à préciser que les modifications qui avaient été apportées à l'époque aux dispositions introduisant l'impôt national sur les logements inoccupés, répondaient à des oppositions formelles du Conseil d'État.

Concernant l'impôt sur la non-occupation des logements, l'orateur se demande si celui-ci se base sur le registre national des personnes physiques ou sur le futur RNBL.

L'orateur se rallie à la remarque de Monsieur Dan Kersch qu'il convient, au vu de l'ampleur de la charge de travail quotidienne que les autorités locales devraient assumer pour constater et vérifier l'état de non-occupation des logements, d'inverser la charge de la preuve de sorte qu'il appartienne au propriétaire de prouver aux autorités communales que son logement est effectivement occupé. À cela s'ajoute la question si la consultation des données relatives à la consommation d'énergie d'un logement par la commune est conforme à la loi sur la protection des données.

Étant donné qu'il est prévu que les recettes de l'impôt sur la non-occupation des logements reviennent intégralement à l'État, l'orateur est également d'avis que la responsabilité et le suivi administratif des données collectées devraient être pris en charge par les administrations étatiques et non pas par les administrations communales.

L'orateur se félicite de l'évolution positive des chiffres relatifs à la gestion locative sociale, qui constitue, à ses yeux, une mesure très importante en vue d'accroître l'offre de logements locatifs abordables. Il estime néanmoins que ladite évolution aurait pu être encore plus significative, si le budget alloué à la gestion locative sociale avait été plus élevé. À son avis, les crédits budgétaires, qui s'élèvent à environ 1,53 millions d'euros dans le budget de l'État pour l'exercice 2023 ne suffisent pas et devraient être 5 à 10 fois plus élevés afin de soutenir de manière efficace les acteurs de terrain dans la création de logements locatifs abordables.

En ce qui concerne le RNBL, l'orateur est d'avis que celui-ci pourrait certes constituer un instrument très utile afin de dresser un inventaire de tous les bâtiments et logements. Il juge pourtant que l'établissement de ce registre et, plus particulièrement, le répertoriage des données, nécessitera un travail énorme.

Monsieur le Ministre du Logement confirme que les trois ministères se sont concertés avec la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) afin de s'assurer de la conformité du futur projet de loi à la loi sur la protection des données.

En ce qui concerne la proposition d'inverser la charge de la preuve, l'orateur est d'avis que le fait d'indiquer des revenus locatifs dans la déclaration d'impôts ne suffit pas pour prouver qu'un logement est occupé, raison pour laquelle il juge qu'il est indispensable que les autorités communales se rendent sur le lieu de situation du logement concerné.

L'orateur admet que les communes devront prendre en charge une quantité de travail non négligeable. Néanmoins, il souligne l'importance de la création du RNBL, qui constituera une plus-value effective pour les administrations nationales et communales dans de nombreux domaines, que ce soit à des fins statistiques, fiscales, de recherche scientifique ou de planification. Actuellement, il est impossible d'identifier avec certitude tous les bâtiments ainsi que les unités de logement qui se trouvent dans un même bâtiment. Ceci constitue une contrainte importante pour une gestion efficace et moderne des données administratives, techniques ou même fiscales qui sont en relation avec ces bâtiments.

En ce qui concerne la gestion locative sociale, l'orateur fait savoir que les crédits budgétaires prévus à cet égard par les lois budgétaires sont non limitatifs et sans distinction d'exercice¹².

❖ Madame Jessie Thill (déi gréng) pose les questions suivantes :

- Se référant à l'impôt sur la mobilisation des terrains, l'oratrice demande à partir de quel moment la période de 5 ans, pendant laquelle le taux d'imposition sera à 0%, commencera à courir ?
- Quelle solution y aura-t-il pour exempter les propriétaires de fonds qui souhaitent construire, mais dont le projet de construction ne peut débuter en raison d'un litige (par exemple, lorsque le voisin intente une action en justice contre la construction) ?
- Pourquoi le calcul de l'impôt sur la non-occupation de logements ne tient-il pas compte de la surface d'un logement ?
- Est-ce qu'un logement intégré¹³ est également à considérer comme un logement non-occupé, notamment lorsque le propriétaire envisage de ne pas le louer en vue de le garder pour un membre de la famille nécessitant des soins ?

Madame la Ministre de l'Intérieur informe que la période de 5 ans commencera à courir à partir de la date de l'entrée en vigueur de la loi y relative. Pour les terrains qui font l'objet d'un classement ultérieur en zone constructible, ladite période commencera à courir à partir de la date du classement.

Monsieur le Ministre du Logement précise que chaque type de logement qui remplit les critères légaux de la définition d'un logement sera considéré dans le cadre de l'impôt sur la non-occupation de logements, y inclus les logements indépendants (« *Einliegerwohnung* ») et les logements intégrés.

❖ Au sujet de l'impôt à la mobilisation de terrains, Monsieur Claude Wiseler (CSV) soulève que, dans certaines situations, la période de 5 ans pendant laquelle le taux d'imposition est fixé à 0%, n'est pas suffisante afin d'entamer un projet de construction. Ceci pourrait notamment être le cas lorsque des terrains en indivision font l'objet d'un litige entre descendants dans le contexte d'une succession, en cas de réclamations de

¹² En cas d'insuffisance de crédits à l'endroit d'un article libellé « crédit non limitatif » dans le budget de l'État, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser préalablement à l'engagement un dépassement de crédit sur demande motivée du ministre ordonnateur, pour des dépenses imprévisibles, indispensables et dont le règlement ne peut être différé.

Des crédits budgétaires peuvent porter la mention « sans distinction d'exercice » lorsqu'ils concernent des dépenses pour lesquelles l'engagement et le paiement ne peuvent être réalisés à charge d'un même exercice budgétaire.

¹³ Le logement intégré consiste en un deuxième logement dans une maison unifamiliale. Chacune des deux unités d'habitation doit disposer de sa propre porte d'entrée (soit de l'extérieur soit à partir d'un espace de circulation collectif) et le propriétaire qui en fait la demande doit habiter une des deux unités.

voisins qui mènent à des longs procès judiciaires ou encore en cas d'absence d'autorisations.

Quant à la période des six mois consécutifs suite à laquelle un logement est considéré comme non-occupé si aucune personne physique n'y est inscrite au registre national des personnes physiques, l'orateur donne à considérer que celle-ci ne serait pas suffisamment longue au cas où le propriétaire-bailleur envisage éventuellement de réaliser des travaux de rénovation suite au départ de son locataire.

Monsieur le Ministre du Logement informe qu'en cas de projet de réparation ou de rénovation le délai des six mois consécutifs peut être prorogé, pourtant sans pouvoir dépasser deux ans, sous condition qu'une demande afférente, accompagnée de documents justifiant les différents travaux projetés, a été présentée auprès de l'administration communale.

- ❖ Au vu des discussions précédentes, Monsieur Max Hahn (DP) juge nécessaire de rendre attentif à la différence qui existe entre les notions « *bebaubaren Terrain* » et « *Bauland* ». Selon l'orateur, le terme « *Bauland* » désigne un terrain qui est situé dans une zone constructible d'après le PAG, mais qui n'est pas encore soumis à un PAP, de sorte qu'il ne soit *a priori* pas directement constructible.

Ainsi, l'orateur présume que l'impôt à la mobilisation de terrains s'applique seulement aux terrains qui sont directement constructibles, voire les « *Baulücken* », mais ne vise pas les terrains qui se situent dans le périmètre constructible qui ne sont pas encore soumis à un PAP.

Madame la Ministre de l'Intérieur précise que le projet de loi fera une distinction, en ce qui concerne les dispositions relatives à l'impôt à la mobilisation de terrains, entre les fonds viabilisés, immédiatement constructibles, et les fonds non viabilisés, nécessitant la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics préalables.

Le montant de l'impôt est ensuite modulé, pour chaque catégorie, en fonction des années que le fonds est considéré comme fonds non construit et en fonction de l'éventuelle catégorisation dans une localité prioritaire aux termes de la politique d'aménagement du territoire.

Monsieur Claude Wiseler demande si les députés pourraient déduire des explications de Madame la Ministre de l'Intérieur que les terrains qui sont localisés dans une zone constructible d'après le PAG, mais qui ne sont pas encore soumis à un PAP, et pouvant par conséquent être désignés comme « *Bauland* », tombent aussi sous le champ d'application de l'impôt à la mobilisation de terrains.

Madame la Ministre de l'Intérieur le confirme en signalant que le champ d'application inclut tous les terrains disponibles à la construction en vertu des PAG et PAP. Or, le niveau de l'impôt à payer dépendra du fait si le fonds est immédiatement constructible ou pas, voire si une surface fait l'objet d'un PAP « quartier existant » (PAP QE) ou si un PAP « nouveau quartier » (PAP NQ) doit d'abord être établi.

Monsieur Gilles Roth donne à considérer qu'il existe des cas où un terrain ne peut pas être construit parce qu'un voisin fait usage de son droit de réclamation et bloque ainsi intégralement le développement urbain et ainsi l'exécution d'un PAP.

Monsieur Dan Kersch rend attentif au fait que le projet de loi n° 7139 prévoit la possibilité de recourir, dans une telle situation, à un remembrement ministériel.

- ❖ Toujours dans le contexte de l'impôt à la mobilisation de terrains, Monsieur Gilles Roth s'interroge sur les terrains situés en zone de bâtiments et d'équipements publics (BEP).

Monsieur le Président et Monsieur Dan Kersch signalent qu'une zone BEP n'est pas à considérer comme étant une zone constructible (« *Bauland* »).

Madame la Ministre de l'intérieur confirme que les zones BEP ainsi que les zones d'aménagement différé (ZAD) ne sont pas visées par l'impôt sur la mobilisation de terrains.

Monsieur le Président clôture la présente réunion en proposant d'attendre le dépôt des deux projets de loi afin d'analyser leur contenu dans une prochaine réunion jointe des trois commissions parlementaires.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : Présentation intitulée « Accroître l'offre de logements! ».