

**N° 8082<sup>4</sup>**

**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 LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(13.2.2023)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de proposer un ensemble de dispositions cohérent et complet afin de lutter contre la pénurie croissante de logements au Luxembourg. Le Projet prévoit ainsi une réforme de l'impôt foncier (ci-après l'« IFON ») pour le rendre plus équitable, de même que l'introduction d'un impôt à la mobilisation des terrains (ci-après l'« IMOB ») et d'un impôt national sur la non-occupation de logements (ci-après l'« INOL »).

### **En bref**

- La Chambre de Commerce salue globalement le Projet en ce qu'il vise à proposer un ensemble de dispositions afin de lutter contre la pénurie croissante de logements au Luxembourg.
- Elle estime toutefois que plusieurs améliorations pourraient être apportées au Projet afin de le rendre plus équitable et efficace, à savoir notamment :
  - l'abattement forfaitaire au titre de l'IFON devrait être attribué par propriété et non pas par propriétaire ;
  - des précisions devraient être apportées à la présomption de non-occupation des logements et à la possibilité de la renverser ;
  - la méthode de calcul de l'INOL paraît discutable et devrait prendre en compte certains autres facteurs dont notamment la taille du logement.
- La Chambre de Commerce est d'avis que les délais de mise en œuvre du Projet ne correspondent absolument pas à la nécessité de répondre sans délai au défi actuel du logement au Luxembourg.

\*

### **CONSIDERATIONS GENERALES**

Le Projet a pour objet de réformer l'IFON et d'introduire deux nouveaux impôts, l'IMOB ainsi que l'INOL. D'une part, il est envisagé de supprimer les inégalités générées par l'impôt foncier actuel et de créer un nouveau modèle d'évaluation des terrains permettant d'en fixer la valeur pour une imposition objective, transparente et juste. D'autre part, le Projet vise à lutter contre la pénurie de logements en incitant les propriétaires (1) à mobiliser leurs terrains constructibles et (2) à mettre à disposition leurs logements existants non-occupés sur le marché locatif ou, accessoirement, sur celui de la vente.

Le Projet prévoit en outre de maintenir le caractère d'imposition communale de l'impôt foncier, de réduire la charge fiscale sur la résidence habituelle des propriétaires, de remplacer la taxe spécifique des communes pour non-occupation d'immeubles par un impôt national uniforme et dit « plus performant », de créer un registre national des bâtiments et des logements non-occupés, d'utiliser la mobilisation des terrains comme outil directeur dans le cadre de l'aménagement du territoire ainsi que de développer des outils informatiques performants permettant une mise à jour régulière et largement automatisée des évaluations immobilières.

Avant d'entrer dans les considérations générales plus spécifiques, la Chambre de Commerce souhaite émettre les observations préliminaires qui suivent.

Il convient de préciser que la Chambre de Commerce avise, simultanément au Projet, les projets de règlements grand-ducaux liés au Projet dont elle a été saisie par le Ministre des Finances ainsi que le projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements dont elle a été saisie par le Ministre du Logement.

La Chambre de Commerce regrette que les projets de règlements grand-ducaux mentionnés par les différentes dispositions du Projet, censés apporter des précisions quant à ces dispositions, ne lui soient pas parvenus ensemble avec le Projet afin de permettre une appréciation complète et cohérente des dispositions législatives et réglementaires projetées.

### **Concernant la gouvernance publique de la mobilisation des terrains à bâtir et des logements non-occupés**

La Chambre de Commerce note que les articles 63, 64 et 69 du Projet prévoient d'abroger (1) la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1939 sur l'impôt foncier, (2) certaines dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain<sup>1</sup>, de même que (3) certains articles de la loi modifiée du 22 octobre 2008 relative au Pacte logement 1.0<sup>2</sup>. L'abrogation des dispositions précitées aura pour conséquence l'abolition de plusieurs instruments dont disposent actuellement les communes, et notamment de :

1. l'obligation de construire que le conseil communal peut actuellement prononcer pour ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le PAG, de même que la faculté d'initier une expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre de cette procédure ;
2. la catégorie B6 de l'impôt foncier qui s'applique actuellement explicitement aux terrains à bâtir à des fins d'habitation<sup>3</sup> ;
3. la taxe communale spécifique sur certains immeubles (taxe d'inoccupation de logements inoccupés, taxe de non-affectation à la construction de terrains à bâtir).

La Chambre de Commerce note que, d'après l'exposé des motifs du Projet, de même que selon le « *Monitoring Final du Pacte Logement 1.0<sup>4</sup>* », il s'agit là d'instruments facultatifs qui ont seulement été utilisés de façon très limitée par le niveau communal, voire d'instruments dont l'application par le niveau communal a été très, voire trop hétérogène. Par conséquent, ils n'ont pas été en mesure de déployer les effets escomptés et se sont avérés inefficaces dans la pratique.

La Chambre de Commerce approuve dès lors l'orientation générale du Projet qui va dans le sens d'un **transfert de compétences du niveau communal vers l'échelon national** en ce qui concerne la mobilisation des terrains à bâtir et des logements non-occupés. À ses yeux, ce réagencement de la gouvernance se justifie par le fait que le logement constitue bien un défi d'intérêt national, quitte à ce que les communes devront contribuer de près à l'adresser.

La création de l'IMOB et de l'INOL permettra ainsi une approche homogène à l'échelle du territoire, les instruments s'appliquant de façon obligatoire si les conditions du Projet sont remplies. Actuellement, les communes affichent souvent une certaine réticence dans l'usage de ces instruments (optionnels). Pourtant, au moins pour l'IMOB, le Projet prévoit que cet instrument incorporera aussi une composante locale, en fonction de la catégorie de localité<sup>5</sup>.

### **Concernant le champ d'application temporel du Projet dans le contexte général actuel en matière de logement**

Compte tenu des dispositions relatives à l'entrée en vigueur du Projet, il est évident que les impôts nouvellement introduits, à savoir l'INOL et l'IMOB, conçus pour matérialiser des effets dissuasifs sur la rétention excessive de terrains et de logements vides, n'ont pas vocation à s'appliquer, respectivement à porter leurs effets (progressifs) avant plusieurs années. De plus, et sur la base des projections gouvernementales<sup>6</sup>, le futur IFON n'aura qu'un impact positif marginal sur les recettes communales, l'exposé des motifs précisant par ailleurs que « ... l'objectif de la réforme de l'impôt foncier n'est pas

1 A savoir, les articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

2 C'est-à-dire les articles 15 à 28 de 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.

3 Cette abrogation est compensée par l'entrée en vigueur du nouveau modèle réformé de l'IFON, où le principe d'imposition communale est maintenu et où les terrains à bâtir à des fins d'habitation font également partie des objets imposables. Néanmoins, avec l'introduction de l'IMOB, le Projet transfère la véritable mission de mobilisation des terrains à bâtir du niveau communal vers le niveau national.

4 Observatoire de l'Habitat (2022), « *Monitoring Final du Pacte Logement 1.0* », septembre 2022.

5 L'article 32 (3) précise ainsi que les taux d'imposition visés pour l'IMOB peuvent être majorés si des fonds non construits sont localisés dans des « *localités prioritaires* » au sens des annexes du Projet. Ces localités prioritaires ont été sélectionnées suivant des critères d'aménagement du territoire.

6 Lien vers le communiqué de presse du Gouvernement et la présentation du projet de loi n°8082.

*l'augmentation des recettes fiscales ...* ». Pour rappel, en 2020, l'IFON luxembourgeois ne représentait que 0,1% du PIB, contre une moyenne européenne de 1,5%.

Ainsi, l'effet positif du Projet sur **l'offre de logements**, notamment à travers son impact sur l'offre de terrains à bâtir et la lutte contre la non-occupation d'unités d'habitation, ne pourra selon toute vraisemblance être observé, respectivement atteint, avant plusieurs années.

Or, si la Chambre de Commerce salue les impacts positifs sur l'offre par lesquels se traduira vraisemblablement à terme la réforme sous avis, elle souhaite en même temps attirer l'attention des auteurs du Projet sur le fait que le défi du logement au Luxembourg nécessite à présent également des réponses ciblées et immédiates du côté de la **demande**.

En effet, si la demande de logements reste globalement toujours bien assurée, elle a cependant changé « de nature » avec la remontée des taux hypothécaires. La demande pour la location se substitue ainsi de plus en plus aux intentions d'achat des ménages sur le marché immobilier national, ce qui dégrade notamment sensiblement la demande sur le marché des nouvelles constructions. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il faudrait par conséquent temporairement adopter des mesures ciblées pour soutenir la **demande pour des logements vendus en état de futur d'achèvement**. Une telle intervention se justifie d'autant plus que le secteur de la construction se trouve actuellement dans un contexte difficile :

- explosion des coûts dans tous les domaines : énergie, matériaux, frais de personnel ;
- augmentation des taux d'intérêts qui rend d'autres types d'investissements que l'investissement immobilier plus attractifs ;
  - pour mémoire, une hausse de 1% des taux hypothécaires entraîne en moyenne une baisse de 8% dans l'investissement immobilier résidentiel dans la zone euro<sup>7</sup> ;
- climat d'incertitude plombant la demande (surtout l'investissement dans le logement locatif).

Le contexte de fragilité autour de la demande pour des nouvelles constructions fait que, depuis le deuxième semestre 2022, le niveau d'activité dans le secteur de la construction a fortement diminué selon le STATEC<sup>8</sup>. Les perspectives pour les années 2023/2024 se sont fortement dégradées puisque, selon les estimations du secteur<sup>9</sup> pour l'année 2023, la production diminuera de 1.500 unités (en passant de 3.800 à 2.300 logements achevés).

A cela s'ajoute l'annonce d'initiatives politiques qui peuvent avoir pour effet de décourager les investissements dans la création de logements locatifs. Il convient de rappeler à cet égard les amendements apportés au projet de loi n°7642<sup>10</sup> relative au bail à loyer, dont l'application d'un taux de rendement maximal réduit à 3,5% constitue un message résolument négatif à l'attention des investisseurs<sup>11</sup>.

De même, il convient encore d'évoquer le règlement grand-ducal<sup>12</sup> modifiant les dispositions relatives à l'amortissement pour immeubles locatifs. Ainsi, depuis l'année d'imposition 2023, tout contribuable ne peut plus bénéficier de ce dispositif fiscal avantageux que pour deux immeubles ou parties d'immeubles affectés au logement locatif.

Les difficultés croissantes pour accéder à un logement pourraient à terme constituer un frein au développement économique du pays. L'atteinte des objectifs de croissance économique qualitative nécessaire pour assurer le bien-être social de la population luxembourgeoise à long terme appelle en effet une augmentation des investissements économiques qui va de pair, outre des gains de productivité,

7 European Central Bank (2022), Economic Bulletin Issue 6, 2022.

8 D'après le STATEC, le Grand-Duché aurait connu une baisse du volume bâti autorisé de 34% entre le 1<sup>er</sup> semestre 2021 et le 1<sup>er</sup> semestre 2022.

9 Fédération des artisans et Chambre des Métiers (2022), « 6 mesures pour mitiger la pénurie de logements et éviter une crise du secteur de la construction », communiqué de presse du 19 décembre 2022.

10 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

11 La Chambre de Commerce a avisé le projet de loi n° 7642 dans son avis du 5 février 2021 et les amendements gouvernementaux dans l'avis commun avec la Chambre des Métiers en date du 31 janvier 2023 : Elle y renvoie pour autant que de besoin.

12 Règlement grand-ducal du 23 décembre 2022 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs)

avec une augmentation de la main d'œuvre qu'il sera indispensable de pouvoir loger sous peine de nuire à l'attractivité du pays.

En effet, les constructions qui ne seront pas réalisées aujourd'hui en raison d'un manque d'investisseurs seront les logements manquants des années à venir, et ce dans un contexte de hausse continue de la population et des besoins de main-d'œuvre. Cet état de fait conduira inexorablement à attiser les tensions sur le marché national de l'immobilier (notamment) avec, à la clé, des hausses des prix et des loyers potentiellement conséquentes. En effet, l'urgence sur le marché immobilier est exacerbée par le fait que le Luxembourg est confronté à une tension importante sur le marché de l'emploi, qui touche tous les secteurs et tous les profils. L'une des problématiques centrales pour les salariés et les candidats que les employeurs cherchent à attirer sur le territoire demeure le logement.

Face à ce constat, il serait donc opportun que le Gouvernement prenne d'autres mesures notamment fiscales pour remédier à la pénurie de logements en soutenant de manière ciblée la construction de logements neufs.

En parallèle, des mesures fiscales incitatives ciblées pourraient être étudiées concomitamment dans le but d'augmenter l'attractivité du territoire pour les (jeunes) talents. Ainsi, il pourrait être envisagé, par exemple, d'étudier l'idée d'une prime de « *mobilité - logement* » pour les jeunes travailleurs, qui permettrait l'exonération fiscale des salaires et/ou des primes versés par les employeurs aux jeunes travailleurs afin de couvrir une partie des frais de mobilité durable et des frais de logement à proximité du lieu de travail. Cette approche permettrait de favoriser l'accessibilité au logement et la mobilité durable pour ces profils.

### Concernant l'évaluation de l'efficacité du Projet

L'efficacité des dispositions prévues par le Projet pour endiguer la pénurie de logements repose en grande partie sur le balisage du parc immobilier luxembourgeois par la création de divers registres, à savoir les registres national et communaux des bâtiments et des logements ainsi que le registre des fonds non-construits, ce que la Chambre de Commerce salue.

Il convient de préciser que l'IFON devrait demeurer de la compétence des communes, tandis que tant l'INOL que l'IMOB devraient relever de la compétence de l'Administration des contributions directes. Partant, l'application de ces deux nouveaux impôts introduits par le Projet reposera sur l'administration fiscale.

La mise en œuvre de la présente réforme, respectivement la création et l'organisation des ressources et du personnel nécessaires pour administrer et collecter ces deux nouveaux impôts, entraînera donc une charge administrative et financière pour l'administration fiscale. Ceci concernera par ailleurs également le Ministère de l'Intérieur, étant donné que l'article 11 du Projet prévoit une obligation de réévaluation de la formule et des paramètres servant de fondement au calcul de la « valeur de base » d'un fonds.

Les auteurs du Projet semblent avoir conscience de cet enjeu. Par rapport au sujet de l'IFON, de l'IMOB et de l'INOL, ils indiquent en effet qu'au niveau des ressources humaines, tant le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Finances que l'Administration des Contributions Directes nécessiteront des postes supplémentaires. Cela serait déjà partiellement prévu par la gestion prévisionnelle des effectifs. Concernant l'INOL, il est précisé que « *[l]e besoin de ressources humaines des communes n'est actuellement pas encore quantifiable et n'impacte le budget de l'Etat que de façon indirecte* ».

La Chambre de Commerce comprend qu'un Projet d'une envergure comparable à la présente réforme se traduit souvent par des besoins en ressources humaines additionnels au niveau de l'administration, et elle approuve que les autorités s'accordent les ressources nécessaires pour mener à bien les nouveaux cadres fiscaux. En même temps, elle invite cependant les autorités à toujours veiller, dans le cadre de la gestion prévisionnelle des effectifs, aux potentiels en termes de « *reskilling / up-skilling* » qui peuvent exister et qui ne doivent pas être négligés. De même, elle encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en matière de simplification administrative et de digitalisation des procédures dans le domaine fiscal, à l'instar de démarches en ligne encore davantage accessibles et simplifiées, ou bien de formulaires plus préremplis par exemple.

Concernant le Projet sous avis, la Chambre de Commerce estime en outre qu'il serait, à moyen terme, utile d'analyser l'**efficacité des nouveaux impôts** introduits quant à la réalisation de leur objectif de lutte contre la pénurie de logements, mais également en termes de coûts de mise en œuvre vis-à-vis

des recettes fiscales collectées, tant par les communes que par l'administration fiscale, pour assurer, à tout le moins, un auto-financement<sup>13</sup> de la mesure. En l'état actuel, sur base du Projet, et notamment de sa fiche financière, l'effet budgétaire total, tant pour l'Etat central que pour les administrations locales, n'est pas suffisamment quantifiable.

### Concernant la réforme de l'impôt foncier – IFON

En ce qui concerne la réforme de l'IFON, la Chambre de Commerce comprend qu'elle repose sur la nécessité de refonte et d'actualisation du système existant de l'imposition foncière. En effet, ce dernier fait partie des impositions les plus anciennes au Grand-Duché de Luxembourg et repose toujours sur une évaluation des propriétés foncières (la valeur unitaire) datant de 1941. Parant, il ne reflète guère la valeur économique actuelle des propriétés foncières. De surcroît, l'impôt foncier dans sa forme actuelle peut créer des inégalités entre les contribuables puisque que deux propriétés foncières situées dans la même commune et étant de même superficie/contenance cadastrale peuvent le cas échéant se voir appliquer un impôt foncier différent.

Ainsi, les principaux objectifs de la réforme de l'impôt foncier consistent en la suppression des inégalités générées par l'IFON actuel et la création d'un **nouveau modèle d'évaluation des terrains** qui se veut plus objectif, transparent et équitable. La ministre de l'Intérieur a par ailleurs confirmé l'objectif de la réforme : « (...) *Je tiens à préciser que le but de cette réforme n'est pas de générer des recettes fiscales supplémentaires, mais d'éliminer les injustices fondamentales du système actuel* »<sup>14</sup>.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce comprend que les effets de cette actualisation des valeurs foncières désormais appelées « *valeur de base* » seront atténués par, d'une part, l'octroi d'un **abattement forfaitaire** de 2.000 euros par contribuable propriétaire personne physique sur la valeur de base de l'objet imposable sur lequel ce contribuable a inscrit sa résidence habituelle, et, d'autre part, l'abandon de l'imposition des propriétés foncières/parcelles se situant en zone verte<sup>15</sup>. Concernant l'abattement, la Chambre de Commerce salue le fait qu'il s'agisse d'un abattement forfaitaire sur la valeur de base de l'objet imposable, c'est-à-dire un montant fixe qui ne représente pas une proportion de la valeur de base. Ce type d'abattement évite d'avantager des propriétaires qui auraient établi leur résidence principale sur des vastes unités foncières.

En revanche, dans la mesure où aucun abattement n'est prévu dans le Projet pour les **personnes morales** ou encore les personnes physiques détenant des biens non-affectés à la résidence habituelle, il ne faudrait pas que la charge d'imposition additionnelle soit d'une certaine manière répercutée sur l'occupant final par le biais d'une augmentation du loyer car cela serait en contradiction avec les objectifs du Projet.

Finalement, il est à noter que l'IFON futur restera une recette communale.

### Concernant l'introduction de l'impôt à la mobilisation des terrains – IMOB

Dans le cadre de la lutte contre la pénurie notoire de logements au Luxembourg, le Projet introduit l'IMOB qui a pour finalité d'inciter à la construction effective sur des parcelles de terrains destinées à être urbanisées. L'IMOB constitue, à la fois en termes de gouvernance que sur le plan fiscal, une innovation du Projet et il repose sur l'établissement d'un **registre national des fonds non construits**. Ce dernier dresse l'inventaire de tous les terrains disponibles à la construction en vertu des PAG et le registre fait une distinction entre (1) les **fonds viabilisés**<sup>16</sup>, immédiatement constructibles, et les **fonds**

13 La Chambre de Commerce estime ainsi que les recettes découlant de l'IFON, de l'IMOB et de l'INOL devraient, dans leur ensemble, au moins compenser les dépenses publiques liées aux coûts administratifs et en matière de ressources humaines qui sont directement et indirectement liées au prélèvement de ces catégories d'impôt.

14 Lien vers le site du Gouvernement.

15 D'après les indications du Projet, les recettes d'impôt générées par les parcelles situées en zone verte seraient actuellement de l'ordre de 1,5 million d'euros par année, sur un total de recettes de quelque 40 millions d'euros qui sont prélevés dans le cadre de l'impôt foncier au Luxembourg.

16 Par « *fonds viabilisés* », le Projet entend les fonds non construits pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics visés par l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain sont achevés, sans préjudice de la nécessité de procéder à un lotissement ou à d'éventuels travaux accessoires au sens de l'article 37, alinéa 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

**non viabilisés**<sup>17</sup>, nécessitant la réalisation de travaux de voirie, d'équipements publics et collectifs préalables. En termes de calcul, le Projet prévoit que les montants annuels de l'IMOB seront déterminés en fonction de la même **valeur de base d'un fonds**<sup>18</sup> qui sert déjà de référence pour le calcul de l'IFON.

En ce qui concerne l'introduction de l'IMOB, la Chambre de Commerce peut globalement approuver l'approche retenue par les autorités qui consiste, dans un premier lieu, à **accorder du temps** aux contribuables pour (1) mettre en construction des fonds viabilisés (début d'imposition à partir de la 5e année) ainsi que pour (2) la viabilisation des fonds non viabilisés (imposition à partir de la 8e année). Cela offre une **prévisibilité** suffisante aux propriétaires pour entreprendre des démarches, et la Chambre de Commerce estime de plus qu'il ne faut pas oublier que la simple introduction de l'IMOB aura déjà un impact en termes « *d'effet d'annonce psychologique* » sur les propriétaires, dans la mesure où la taxe sera pressentie comme un moyen de pression. La Chambre de Commerce insiste cependant sur le fait que l'introduction de tels instruments contraignants par les autorités doit, en même temps, aussi être accompagné d'efforts additionnels de leur part en matière de simplification administrative, notamment pour faciliter les démarches et accélérer les procédures nécessaires (permis de construire, etc.) en faveur des différentes parties prenantes.

En ce qui concerne le deuxième volet de l'IMOB, la Chambre de Commerce marque également son accord avec **l'augmentation progressive** dans le temps des taux d'imposition de l'IMOB, et elle approuve aussi le principe de majorer les taux d'imposition pour les localités qui sont définies comme prioritaires par le Projet, à savoir le plus souvent des endroits urbains définis comme stratégiques d'un point de vue de l'aménagement du territoire.

En revanche, dans le même ordre d'idées que l'IFON, la Chambre de Commerce estime qu'il ne faudrait pas que la charge d'imposition additionnelle, qui pourrait s'avérer conséquente à terme du fait de la progressivité de l'impôt après le délai de 5 ans, respectivement 8 ans, soit indirectement répercutée sur l'acquéreur final par le biais d'une augmentation du prix de vente.

### **Concernant l'introduction de l'impôt national sur la non-occupation de logements – INOL**

La taxe communale sur les logements non-occupés, introduite en 2008 à titre facultatif dans le cadre du Pacte logement 1.0, n'ayant pas apporté les résultats escomptés, il est désormais proposé de la remplacer par un nouvel impôt national obligatoire. Ainsi, le Projet propose l'introduction de l'INOL, complémentaire à la réforme de l'IFON ainsi qu'à l'introduction de l'IMOB, qui vise, comme l'indiquent les auteurs du Projet, à mobiliser les logements existants non habités afin de poser un frein à la spéculation et à la croissance des prix de l'immobilier et d'augmenter l'offre.

Le Projet considère un logement comme non-occupé si aucune personne physique n'y est inscrite au **registre des personnes physiques** pendant une période de six mois. La commune doit constater la non-occupation d'un logement<sup>19</sup>.

Une fois que la non-occupation d'un logement a été identifiée par la commune, l'INOL s'élèvera à 3.000 euros<sup>20</sup> par logement non-occupé pour la première année. Les années suivantes, l'impôt serait augmenté annuellement en fonction d'un facteur « *nombre d'années consécutives de non-occupation* ».

17 Par « *fonds non viabilisés* », le Projet entend les fonds non construits pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics visés par l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ne sont pas achevés.

18 La formule et la méthodologie pour la détermination de la valeur de base d'un fonds est défini dans le cadre de l'article 10 du Projet.

19 L'article 44 du Projet prévoit aussi que :

« *Peuvent encore être présumés non-occupés les logements :*

1° *qui présentent un aspect extérieur délabré faisant présumer un défaut d'entretien ; ou*

2° *qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation au logement ; ou*

3° *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*

4° *pour lesquels aucune taxe pour la collecte publique des déchets n'est payée. ».*

20 Ce montant correspond à la « *valeur centrale* » que le Projet arrête pour un logement non-occupé. Plus précisément, d'après l'article 50, le montant de la valeur centrale sur la non-occupation de logements est un montant forfaitaire par logement fixé à 3.000 euros. Ce montant correspond à la valeur de 902,74 de l'indice annuel des prix de la construction.

En revanche, au-delà de 5 années consécutives de non-occupation, cette majoration ne s'appliquerait plus, faisant en sorte que le montant maximal annuel dû évoluerait seulement suivant l'évolution de l'indice annuel des prix de la construction si le logement n'est toujours pas occupé.

Afin de pouvoir percevoir l'INOL, il est nécessaire de pouvoir recenser tous les bâtiments et les logements. Pour ce faire, le projet de loi n°8086 relative aux **registres national et communaux des bâtiments et des logements** que la Chambre de Commerce avise simultanément au Projet, propose la création, d'une part, des registres communaux des bâtiments et des logements tenus par chaque commune et, d'autre part, d'un registre national des bâtiments et des logements.

Si la Chambre de Commerce salue globalement le principe de l'introduction d'une taxe de non-occupation de logements au niveau national, elle estime cependant que la méthode de calcul de l'INOL, et notamment la méthodologie sous-jacente à la détermination de la « *valeur centrale* », paraît discutable sur certains points. À cet égard, elle renvoie à son commentaire de l'article 50 du Projet.

### **Concernant la nécessité d'une revue holistique des mesures fiscales en matière de logement**

L'enjeu de la pénurie de logement n'étant pas récent au Luxembourg, un certain nombre de réformes ont été mises en œuvre au cours des dernières années afin d'adresser cette problématique, par exemple le Pacte logement 2.0 ou le projet de loi sur le bail à loyer. La Chambre de Commerce se félicite de l'approche pro-active du Gouvernement dans le cadre de la lutte contre la pénurie croissante de logements au Luxembourg.

Toutefois, et comme soulevé par le Conseil économique et social<sup>21</sup>, il aurait été opportun de revoir par la même occasion certaines des mesures introduites dans le passé, dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité immobilière (à titre d'exemple, le traitement fiscal des plus-values immobilières, le crédit d'impôt sur actes notariés « *Bëllegen Akt* » ou encore le taux réduit de TVA à 3%).

La Chambre de Commerce estime qu'il serait également opportun d'effectuer une analyse holistique des différents dispositifs fiscaux et subventions alloués en matière de logement afin d'évaluer leur cohérence et leur efficacité vis-à-vis de la politique choisie en matière de logement. Il conviendrait de surcroît d'évaluer leur rentabilité vis-à-vis des ressources administratives déployées pour les mettre en œuvre, ce qui pourrait aboutir, le cas échéant, à une adaptation des mesures existantes.

\*

## **COMMENTAIRE DES ARTICLES**

### *Concernant l'article 4*

L'article 4 du Projet définit le contribuable au titre de l'IFON et de l'IMOB, à savoir en règle générale le propriétaire du fonds / du fonds non construit.

En cas de démembrement du droit de propriété, le Projet prévoit cependant que le contribuable sera :

1. l'usufruitier et le nu-propriétaire ;
2. sinon, le superficiaire, lorsque le fonds est donné en superficie ;
3. sinon, l'emphytéote, lorsque le fonds est donné en emphytéose.

La Chambre de Commerce note que les auteurs du Projet appliquent ici le principe selon lequel il y a lieu d'imposer le titulaire de droits réels qui jouit en dernière instance du fonds. Dans ce contexte, les auteurs du Projet prévoient une formulation de l'article 4 qui reste conforme avec les articles 13-8 et 14-8 de la loi du 22 octobre 2008 relative au Pacte logement 1.0<sup>22</sup>, qui appliquent le même principe.

La Chambre de Commerce s'interroge quant au contenu de l'article 4 et se demande quel est économiquement le raisonnement derrière la façon des auteurs de définir le contribuable. En effet, étant donné qu'un superficiaire et un emphytéote ne sont pas les propriétaires des fonds, elle se demande

<sup>21</sup> Lien vers l'avis précité du Conseil économique et social

<sup>22</sup> C'est-à-dire les articles 15 à 28 de 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.

pourquoi ils devraient être les contribuables de l'IFON, sachant que l'IFON représente par définition une taxe sur la propriété. À noter par ailleurs qu'un superficiaire ou un emphytéote paye déjà en règle générale une redevance annuelle au propriétaire réel des fonds.

Dans le cas de l'IMOB, elle perçoit mieux le raisonnement des auteurs du Projet, dans la mesure où l'IMOB a pour objectif de combattre la rétention foncière et que c'est le superficiaire ou l'emphytéote qui détient le droit de construire. Cependant, étant donné qu'un superficiaire ou un emphytéote n'est pas le propriétaire, la Chambre de Commerce donne à considérer qu'il n'a en tout état de cause pas intérêt à pratiquer de la rétention foncière pour spéculer, car il n'est pas en mesure de procéder à une vente qui pourrait générer une plus-value à son profit.

#### *Concernant l'article 14*

L'article 14 du Projet traite des réclamations et recours que les contribuables peuvent introduire à l'encontre du bulletin de valeur de base, qui renseigne les données sur base desquelles l'IFON et l'IMOB seront établis.

Le Projet prévoit que ce type de recours est introduit selon les modalités habituelles en matière administrative. Toutefois, les modalités habituelles en matière administrative ne prévoient aucun délai dans lequel une telle réclamation doit être traitée par l'autorité administrative. Dans un souci de sécurité juridique pour les contribuables, la Chambre de Commerce estime qu'il serait opportun de rajouter un tel délai à l'article 14 du Projet.

En effet, un tel délai serait particulièrement justifié dans la mesure où le Projet prévoit que « *[t]out recours à l'encontre de la décision du ministre est introduit conformément à la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et à la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives* ». Il s'en déduit en effet que seule la décision du ministre peut être contestée devant les cours et tribunaux et qu'en l'absence d'une telle décision, le contribuable risque de se retrouver démuné de toute action judiciaire.

#### *Concernant l'article 26*

L'article 26 du Projet introduit un abattement forfaitaire de 2.000 euros pour les **propriétaires personnes physiques** au titre de leur résidence principale. La Chambre de Commerce salue cette initiative, dans la mesure où la finalité poursuivie par le Projet ne devrait pas être de décourager l'accès à la propriété, mais bien au contraire de faciliter cet accès aux fins d'utilisation des biens immobiliers en tant que résidence principale.

Toutefois, si l'abattement fiscal pour la résidence principale en matière de l'IFON est le bienvenu, la manière dont il est mis en œuvre appelle plusieurs observations de la part de la Chambre de Commerce.

À titre de remarque préliminaire<sup>23</sup>, il convient de préciser que l'article 26 paragraphe 3 alinéa 2 du Projet prévoit que « *[e]n aucun cas, ces abattements ne peuvent avoir pour effet que la valeur de base de l'objet imposable, le cas échéant ventilée en application de l'article 5, soit < à 500 euros pour le contribuable* ». La Chambre de Commerce comprend qu'en cas d'une valeur de base qui serait en-dessous de 500 euros après l'abattement, la valeur de base à prendre en compte doit être celle d'un minimum de 500 euros.

L'objectif de la réforme prévue par le Projet est de mettre en place un système équitable avec un impôt respectant le principe de proportionnalité et d'égalité devant la loi. Cependant, l'abattement fiscal étant attribué **par contribuable** (c'est-à-dire par propriétaire personne physique) et non **par propriété**, l'équité du système n'est pas manifeste. Il semblerait qu'en application de ce système, deux propriétaires, résidant dans une habitation construite sur une propriété évaluée à une valeur de base de 3.438, paieront moins d'impôt au total (IFON :  $3.438/2 = 1.719 - 2.000 = 0$  donc base minimum de  $500 \times 10\% = 50$  euros  $\times 2$  propriétaires = 100 euros) qu'un seul propriétaire qui résiderait exactement sur cette même propriété (IFON :  $3.438 - 2.000 = 1.438 \times 10\% = 143,80$  euros).

À cet égard, il semble que le Gouvernement applique la même philosophie que celle appliquée pour les taux des classes d'impôt (c'est-à-dire les classes 1, 1a et 2) qui entraînent des impositions différentes

<sup>23</sup> Toutefois, la Chambre de Commerce note que le commentaire de l'article 26 du Projet précise que « *Ainsi, aucun abattement n'est appliqué lorsque la valeur de base pour le contribuable est dès le départ inférieure à 500 euros.* ».

sur un revenu/bien identique pour les contribuables/propriétaires célibataires, d'une part, et les contribuables mariés, d'autre part. En outre, si dans l'exemple précité, l'un des deux propriétaires devait quitter la résidence en raison d'une séparation/divorce par exemple, alors l'impôt total à payer pour ce bien foncier s'élèverait à 221,9 euros (c'est-à-dire 50 + 171,9). De même, dans un cas plus théorique, s'il y avait 3 résidents propriétaires dans ce même bien foncier, l'IFON total dû s'élèverait à 150 euros ( $3.438/3 - 2.000$  serait inférieur à 500 euros donc l'impôt dû serait  $50 \times 3 = 150$  euros).

Compte tenu des exemples ci-dessus, il semblerait que rien ne justifie que le montant total de l'IFON varie en fonction du nombre de propriétaires du bien. La Chambre de Commerce estime que pour un même terrain avec un même bâtiment, le montant de l'impôt devrait être le même. L'IFON vise en effet un bien foncier et non pas un individu. Pour cette raison, la Chambre de Commerce demande que l'abattement soit octroyé par rapport au bien foncier et non pas par rapport à l'individu/contribuable.

En effet, il serait plus « juste » d'appliquer l'abattement fiscal pour les bâtiments résidentiels sur la valeur totale du terrain/propriété et non pas d'attribuer l'abattement à chaque propriétaire individuellement. Actuellement, le niveau de l'IFON à payer dépend de la valeur de base du terrain, éventuellement ventilée entre plusieurs propriétaires, puis des abattements sont appliqués. Pour mieux respecter le principe d'égalité et d'équité, ce n'est pas la valeur du terrain qui devrait être ventilée entre plusieurs propriétaires, mais le montant de l'IFON dû. L'abattement serait ainsi accordé **par bien**, selon que le bien est affecté ou non à la résidence principale du ou des propriétaires, mais ne varierait pas en fonction du nombre de propriétaires. Dans l'exemple ci-dessus, l'IFON dû sur une maison affectée à la résidence principale d'au moins un de ses propriétaires devrait s'élever à 143,8 euros dans tous les cas, soit  $(3.438 - 2.000) \times 10\%$  et cet impôt devrait ensuite être réparti entre les propriétaires proportionnellement à leurs droits de propriété. Un tel mode de calcul serait, aux yeux de la Chambre de Commerce, plus équitable.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'opportunité d'introduire un avantage supérieur (par exemple une exonération) pour les primo-accédants souhaitant acquérir une résidence principale. Ces derniers sont en effet les premiers impactés par les hausses substantielles des prix immobiliers au cours des dernières années car ils doivent fournir un effort financier considérable pour acquérir une résidence principale.

De plus, cette proposition est également en ligne avec les commentaires émis par le Conseil économique et social dans son avis relatif à la fiscalité de 2021<sup>24</sup> : « *Les contribuables qui souhaitent acquérir un premier bien immobilier à titre de résidence principale au Luxembourg sont les plus impactés par la spéculation immobilière car ils subissent de plein fouet l'augmentation continue des prix des logements et fournissent un taux d'effort considérable pour financer leurs achats. Il est donc également important de ne pas décourager les contribuables dans leur première acquisition ou leur changement de résidence principale. Pour ce faire, il pourrait donc être envisagé d'introduire une exonération (totale ou partielle) de l'IFON, au titre de l'habitation principale et/ou d'une première acquisition immobilière. Une telle mesure serait en ligne avec la volonté exprimée du gouvernement dans l'accord de coalition.* ».

Finalement, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'opportunité d'introduire un abattement pour les propriétaires personnes physiques et personnes morales exerçant une activité commerciale, industrielle et/ou artisanale au titre de leur propriété foncière affectée à l'exercice de telles activités. De même, l'abattement devrait être introduit aussi pour les sociétés civiles immobilières (SCI) constituées dans le but de détenir la résidence principale des propriétaires personnes physiques.

### *Concernant l'article 32*

En vertu de l'article 32 du Projet, un taux national à la mobilisation des terrains de 0% s'appliquera pendant les 5 à 8 premières années, selon que le terrain est viabilisé ou non. Cette période transitoire est justifiée par la possibilité donnée aux détenteurs de droits réels sur le terrain de procéder à la planification de la construction. Si la Chambre de Commerce ne peut qu'apprécier l'existence d'une période transitoire pour accorder du temps et une prévisibilité suffisante aux propriétaires, elle regrette néanmoins que dans l'hypothèse où le registre national des terrains non bâtis sera effectif en 2025 pour l'entrée en vigueur du Projet et applicable à partir de 2026, la première taxe IMOB serait perçue au plus tôt en 2031 (soit dans 8 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023). Compte tenu de la situation d'urgence actuelle en matière de logement, la Chambre de Commerce se doit de constater que l'IMOB, même s'il est conçu pour agir contre la rétention démesurée de fonds constructibles, n'aura pas vocation à

<sup>24</sup> Conseil Economique et Social (2022), « *Analyse des données fiscales au Luxembourg 2021* », janvier 2022.

porter les effets escomptés avant plusieurs années, pendant lesquelles la situation pourra ainsi continuer à s'exacerber. Elle recommande dès lors aux autorités de viser une entrée en vigueur aussi tôt que possible du Projet. Dans le cadre de l'intervention du bourgmestre dans l'établissement du registre national des fonds non construits<sup>25</sup>, il pourrait être envisagé d'accorder temporairement plus de ressources financières et en termes de personnel aux communes afin d'accélérer ce processus.

#### *Concernant l'article 33*

Selon l'article 33 du Projet, par année d'imposition, tout contribuable bénéficie pour chacun de ses enfants, âgé de moins de 25 ans à la date de référence de l'année d'imposition, d'un abattement forfaitaire de 3.400 euros sur la ou les valeurs de base du ou des fonds non construits pour lesquels il est imposé. La Chambre de Commerce comprend toutefois que puisque le taux applicable dépend de la durée d'inscription du terrain au registre national des terrains non bâtis à la date de référence de l'année d'imposition, le montant maximal de la taxe peut devenir exigible dès que les enfants des contribuables atteignent 25 ans, si le terrain n'est pas encore mobilisé.

Si un terrain figure au titre de terrain non construit au registre depuis un temps prolongé, et que les droits réels sur ce terrain sont détenus par une personne bénéficiant de l'abattement pour ses enfants ou pour lui-même par ce qu'il a moins de 25 ans, le taux d'impôt se situera tout de suite, à partir du 25<sup>e</sup> anniversaire de l'enfant, à un niveau élevé du fait que l'inscription au registre est ancienne. La Chambre de Commerce estime qu'une période transitoire débutant à la date anniversaire des 25 ans de l'enfant serait la bienvenue. Comme prévu par l'article 32 paragraphe 4 du Projet pour la sortie d'usufruit, l'imposition devrait être évolutive à partir du moment où le 25<sup>e</sup> anniversaire de l'enfant est célébré. En effet, il serait judicieux que, peu importe le nombre d'années d'inscription au registre national des fonds non-construits, la durée d'inscription prise en compte pour le calcul du taux national à la mobilisation de terrains soit de 5 ans pour les fonds viabilisés et de 8 ans pour les fonds non viabilisés<sup>26</sup>, et ce à partir de la date de référence de l'année d'imposition où l'enfant atteint l'âge de 25 ans.

En effet, à 25 ans, une personne n'est pas encore forcément installée professionnellement et financièrement et en mesure de construire un logement. Sans période transitoire, les familles ayant gardé des terrains pour leurs enfants pourraient être finalement contraintes de vendre parce que l'impôt dû est très élevé et que leurs enfants viennent de terminer leurs études, par exemple. Ces familles pourraient être triplement pénalisées : (i) l'impôt dû sera probablement au taux maximal dès la première année (si le terrain figure au registre des terrains non bâtis depuis au moins 20 ans), (ii) elles pourraient être contraintes de devoir vendre rapidement à un prix inférieur parce qu'elles n'ont pas l'épargne nécessaire pour payer un impôt aussi élevé et (iii) en cas de vente du fonds non construit endéans un délai de 5 ans depuis la déduction de l'abattement à une personne autre que le descendant ayant donné lieu à un abattement annuel entraînerait une imposition rectificative des années en cause par annulation des abattements indus en vertu de l'article 33 paragraphe 5. Cet éventuel résultat semblerait contraire à l'objectif de l'abattement fiscal qui est de permettre à une famille de conserver un terrain pour leur enfant.

#### *Concernant l'article 44*

L'article 44 du Projet traite de la présomption de non-occupation des logements. Ainsi, il y est prévu qu'un logement est présumé comme non-occupé si aucune personne physique n'y est inscrite au registre des personnes physiques pendant une période de 6 mois.

Si le mécanisme de mise en place d'une présomption de non-occupation des logements semble clair pour les **logements construits**, la Chambre de Commerce estime néanmoins que les locations de vacances où personne ne se domicilie devraient être exclues du champ d'application de l'INOL.

Quant au mécanisme de mise en place d'une présomption de non-occupation des **logements à construire / en cours de construction**, la Chambre de Commerce comprend qu'une autorisation à construire doit être inscrite au registre communal dans les 8 jours<sup>27</sup> de son octroi. Aussi, un logement

25 A noter que le registre national des fonds non construits sera établi par le ministre ayant l'intérieur dans ses attributions mais une intervention obligatoire des bourgmestres est requise.

26 L'article 32 du Projet prévoit un taux national à la mobilisation de terrains de 0% pour les fonds viabilisés inscrits au registre national des fonds non-construits pendant moins de 5 années ainsi que pour les fonds non viabilisés inscrits au registre national des fonds non-construits pendant moins de 8 années.

27 Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime, dans son avis relatif au projet de loi n°8086, que ce délai est très court et propose de le prolonger à trente jours afin de permettre tant au contribuable qu'à la commune concernée d'effectuer toutes les démarches administratives nécessaires dans un délai raisonnable.

n'est pas considéré comme non-occupé pendant les travaux de construction qui ne peuvent pas dépasser 2 ans à compter du début des travaux qui doivent quant à eux commencer dans les 3 mois de la justification. La Chambre de Commerce jugerait très utile à ce que les clarifications soient apportées à ce sujet.

Le Projet prévoit aussi que la présomption peut être renversée par le contribuable par des raisons légitimes ou indépendantes de sa volonté ou par un cas de force majeure. Peut être considérée comme une raison légitime de non-occupation, un projet de réparation, d'amélioration, de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation sans pouvoir dépasser 2 ans à compter du début des travaux.

La Chambre de Commerce souhaite soulever deux problématiques qui pourraient être fréquemment rencontrées en pratique, à savoir :

- les propriétaires privés qui pourraient se retrouver exposés à des délais de rénovations plus longs suite aux perturbations des chaînes d'approvisionnement, et ;
- les promoteurs/développeurs qui, malgré des efforts de commercialisation, n'arriveraient pas à vendre des logements dont la construction serait achevée et qui seraient donc présumés non-occupés au sens de la présomption de non-occupation des logements. Les raisons peuvent être diverses notamment tenant du contexte actuel de durcissement des conditions bancaires et d'augmentation des taux d'intérêt mettant un frein à l'acquisition de logements en vente en l'état de futur d'achèvement (VEFA).

La Chambre de Commerce considère que les dispositions de l'article 44 précitées sont assez restrictives et mériteraient certaines clarifications. En effet, elles n'apportent pas suffisamment de sécurité juridique pour les personnes susmentionnées étant donné que tout renversement de la présomption de non-occupation pourra se faire en apportant la preuve inverse au bourgmestre. Il en ressort le risque possible d'une différence d'appréciation selon les bourgmestres/communes.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce propose de prolonger le délai de 2 ans fixé pour un projet de réparation, d'amélioration, de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation à 3 ans. De même, elle propose d'augmenter le seuil pour la présomption de non-occupation de 6 mois consécutifs à 7 ou 8 mois consécutifs. Aussi, il pourrait être opportun de prévoir un mécanisme d'exonération de l'INOL pour les biens inscrits en stock au bilan des entreprises de promotions immobilières sous certaines conditions. Finalement, l'INOL ne devrait pas être répercuté sur l'acquéreur final par le biais d'une augmentation du prix de vente des biens.

#### *Concernant l'article 50*

L'article 50 du Projet traite du calcul de l'INOL. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la méthodologie relative à la détermination de la « *valeur centrale* » qui sert de base pour le mode de calcul de l'INOL tel que proposé par l'article 50 du Projet, soulève certaines questions d'équité et d'égalité.

La « *valeur centrale* » constitue en effet un montant forfaitaire par logement qui est fixé par les dispositions du Projet<sup>28</sup>. Si la Chambre de Commerce est consciente qu'un tel régime forfaitaire se démarque positivement par sa simplicité, elle donne cependant à considérer que ceci a pour conséquence que le montant de la taxe de l'INOL ne dépendra aucunement de la taille d'un logement, comme c'est par exemple le cas en Belgique. De plus, *a contrario* de la méthodologie prévue pour la détermination de la « *valeur de base d'un fonds* » de l'article 10 du Projet, d'autres facteurs comme la situation géographique ou le taux d'équipement local ne sont pas non plus pris en compte. Il est de même pour l'ancienneté ou la classe énergétique d'un bâtiment, par exemple.

La Chambre de Commerce estime dès lors que l'approche simpliste retenu par le Projet paraît discutable, et ce en particulier concernant l'omission de la taille d'un logement. Dans le cas hypothétique d'une opération de « *spéculation* », des logements de taille plus importante peuvent en effet permettre de réaliser des gains plus importants, et ce à des ordres de grandeur bien supérieurs à ceux qui sont actuellement envisagés pour le montant de l'INOL par le Projet. De plus, il demeure que des logements plus spacieux peuvent par leur capacité aussi simplement héberger plus de personnes (aussi dans le cadre d'une colocation par exemple), ce qui justifie donc un niveau plus élevé pour le montant de la taxe de l'INOL.

Suivant les analyses du STATEC et de l'Observatoire de l'Habitat, les prix de vente par m<sup>2</sup> des appartements ont tendance à décroître avec la surface d'un logement. Autrement dit, ceci veut donc

<sup>28</sup> À savoir un montant forfaitaire par logement fixé à 3.000 euros, qui évolue en fonction de l'indice annuel des prix de la construction.

dire que la valeur d'un m<sup>2</sup> de surface supplémentaire devient de moins en moins importante au fur et à mesure que la taille d'un logement augmente. Pour ce qui concerne la détermination de la « *valeur centrale* », la Chambre de Commerce préconise qu'il soit envisagé de définir une valeur centrale dite minimum pour des petits logements, tout en prévoyant une méthode qui ferait ensuite augmenter la valeur centrale avec le nombre de m<sup>2</sup> d'un logement. Comme préconisé supra, cette croissance de la valeur centrale (et donc aussi du montant de l'INOL) s'atténuerait ensuite au fur et à mesure que la taille du logement progresse.

Selon la Chambre de Commerce, il s'agirait là d'une approche plus juste, qui pourrait le cas échéant être complétée par d'autres facteurs, tels qu'indiqués ci-dessus, à savoir la situation géographique, le taux d'équipement local, l'ancienneté ou la classe énergétique d'un bâtiment.

En son état actuel, la Chambre de Commerce s'interroge par conséquent quant à savoir si l'INOL aura l'effet escompté. En effet, elle se permet d'exprimer ses doutes concernant l'incitation du propriétaire à vendre ou à louer un logement non-occupé face à une charge fiscale mensuelle passant de 250 euros (3.000/12) à 625 euros (7.500/12), compte tenu des plus-values réalisées actuellement sur les biens immobiliers.

#### *Concernant l'article 73*

Si la réforme de l'impôt foncier proposée par le Projet est la bienvenue, son calendrier de mise en œuvre ne tient malheureusement pas compte de l'urgence vécue par les personnes souhaitant trouver un logement au Luxembourg.

En effet, il est prévu que la future loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du premier mois de septembre suivant l'accomplissement de 24 mois à compter de la publication de la future loi. Ainsi, si le Projet est voté et publié avant le 1<sup>er</sup> septembre 2023, il entrera en vigueur en septembre 2025.

En revanche, si le Projet est voté et publié après le 1<sup>er</sup> septembre 2023, l'entrée en vigueur de la future loi sera reportée à septembre 2026.

En outre, les articles 2 à 12 du Projet, selon lesquels l'IFON et l'IMOB sont perçus, ne seront applicables qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile qui suit celle de l'entrée en vigueur de la future loi. Cela signifie que les taxes seront applicables qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026 si la future loi entre en vigueur en septembre 2025 ou du 1<sup>er</sup> janvier 2027 si la future loi entre en vigueur en septembre 2026.

En prenant en considération le fait que le taux de l'IMOB est de 0% pour les 5 à 8 premières années selon que le terrain est viabilisé ou non, la première taxe IMOB ne serait perçue qu'en 2031 et 2034 au plus tôt (si la future loi est votée et publiée avant le 1<sup>er</sup> septembre 2023 et donc applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026).

En outre, les dispositions relatives à l'INOL entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du premier mois de janvier suivant l'accomplissement de 36 mois après la publication de la future loi. Cela signifie que si la future loi est publiée en 2023, elle s'appliquera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027 (36 mois après une publication en décembre 2023 au plus tard, soit en décembre 2026 et le 1<sup>er</sup> janvier suivant serait le 1<sup>er</sup> janvier 2027). Si la future loi est publiée après le 31 décembre 2023, l'INOL s'appliquera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2028 (36 mois après une publication à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, soit en janvier 2027 et le 1<sup>er</sup> janvier suivant serait le 1<sup>er</sup> janvier 2028).

Au vu de ce qui précède, les délais de mise en œuvre de la réforme ne correspondent absolument pas à la nécessité de répondre d'urgence au défi du logement au Luxembourg qui représente une urgence. La Chambre de Commerce comprend que des contraintes liées à la mise en œuvre administrative et informatique de la réforme pourraient expliquer ces délais. Le projet de loi n°8086 qui crée un registre national des bâtiments et des logements (l'outil qui permettra notamment d'identifier les logements inoccupés) le confirme en donnant aux communes, « *vu l'ampleur de la tâche* » 3 années complètes pour initialiser le registre communal, les données qui serviront à alimenter le registre national.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis, que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.





