

N° 8082⁶

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 1^{er} décembre 1936

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(24.7.2023)

RESUME STRUCTURE

Face à la crise du logement au Luxembourg, le projet de loi présente une réforme majeure de l'impôt foncier et l'introduction de deux nouveaux impôts, l'impôt à la mobilisation des terrains et l'impôt sur la non-occupation des logements. Selon les auteurs, ces mesures innovantes visent à encourager une utilisation plus efficace des terrains constructibles, à lutter contre la non-occupation des logements et à freiner la spéculation immobilière.

La Chambre des Métiers se doit de constater que les instruments actuellement en place ont été inefficaces, en raison du fait que, soit ils n'ont pas été mis en œuvre du tout, soit ils n'ont été appliqués que de façon marginale.

Cette réforme de l'impôt foncier vise à éliminer les inégalités engendrées par l'impôt foncier actuel, qui n'a pas été révisé depuis 1941. Elle prévoit une nouvelle approche de la taxation basée sur la prise en compte de paramètres reconnus comme déterminants pour établir la valeur d'un bien, tels que le potentiel constructible, les possibilités d'affectations, la situation géographique ou encore les services publics disponibles à proximité, plutôt que sur la superficie du terrain.

La Chambre des Métiers salue cette réforme, en ce qu'elle propose l'introduction d'un nouveau modèle d'évaluation plus transparent, objectif et juste, avec pour ambition une application simple et automatisée. Elle approuve également le mécanisme de l'abattement, dont l'objectif de réduction des coûts du logement permettra de favoriser les propriétaires « modestes ».

L'introduction d'un impôt à la mobilisation des terrains est conçu pour encourager une utilisation plus efficace des terrains constructibles. Il vise à inciter les propriétaires à construire sur leurs terrains, plutôt qu'à les laisser inutilisés.

Cette nouvelle mesure devrait contribuer à augmenter l'offre de logements en stimulant la mise sur le marché de terrains à bâtir, alors que le foncier constitue le principal facteur alimentant la hausse des prix immobiliers résidentiels.

Si la Chambre des Métiers salue l'initiative, elle déplore toutefois la lenteur administrative quant à l'entrée en vigueur des mesures proposées, qui ne se verront appliquées qu'à moyen terme, alors que la pénurie de logements abordables aurait demandé un rythme accéléré quant à la mise en œuvre effective de la présente mesure. A défaut d'une mise en œuvre plus rapide, les tensions sur le marché du logement ne feront que s'aggraver.

L'introduction d'un impôt sur la non-occupation des logements vise à lutter contre la non-occupation des logements. Il incite les propriétaires à mettre sur le marché et à optimiser l'exploitation des logements non-occupés, contribuant ainsi à lutter contre la pénurie de logements.

Bien qu'approuvant ce nouvel impôt, la Chambre des Métiers émet une certaine réserve quant au manque de clarté et de précision concernant les conditions d'une potentielle exemption de celui-ci.

La gestion des terrains à bâtir et des logements non-occupés est un enjeu majeur pour notre pays. Cette situation a conduit à une transition de la gouvernance locale à l'échelle nationale, impliquant l'abrogation de certaines lois existantes et l'introduction de nouvelles mesures.

La mise en œuvre de ce projet de loi est un défi de taille pour l'administration fiscale. Il est donc essentiel d'évaluer l'efficacité de ces nouvelles mesures, non seulement en termes de réalisation de leur objectif de lutte contre la pénurie de logements, mais aussi en termes de coûts de mise en œuvre par rapport aux recettes fiscales collectées. La Chambre des Métiers a souligné l'importance de cette évaluation et a appelé à une mise en œuvre prudente et bien planifiée.

Il est incontestable que nous sommes à un tournant crucial en matière de politique du logement au Luxembourg, et il est dès lors impératif de prendre des mesures décisives pour répondre à cette crise. L'avis de la Chambre des Métiers marque l'importance d'une approche équilibrée et réfléchie, tout en soulignant le caractère urgent de la situation, afin de garantir que ces mesures atteignent leurs objectifs sans en même temps créer de nouvelles difficultés pour les propriétaires de terrains et de logements.

Selon la Chambre des Métiers, il serait souhaitable que deux stratégies distinctes soient définies sur le plan politique, chacune avec un horizon d'implémentation différent. A court terme, face à la crise du logement et de la construction qui frappe de plein fouet, il s'agit de soutenir la demande ; et

à moyen et long terme, il est crucial de stimuler l'offre pour briser le cercle vicieux de la pénurie de logements abordables, qui risque de s'accroître lors d'une reprise économique.

*

Par sa lettre du 12 octobre 2022, Madame la Ministre de l'Intérieur a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1. Les objectifs du projet de loi

Le projet de loi sous avis (ci-après le « projet ») vise à réformer l'impôt foncier (ci-après l'« IFON ») et à introduire deux nouveaux impôts complémentaires, à savoir un impôt national à la mobilisation des terrains (ci-après l'« IMOB ») ainsi qu'un impôt national sur la non-occupation de logements (ci-après l'« INOL »).

L'objectif principal de ce projet est de réformer l'IFON en supprimant les inégalités qui résultent de l'impôt foncier actuel par le biais de la création d'un nouveau modèle d'évaluation des terrains permettant une imposition objective, transparente et équitable. Ce modèle impliquerait la prise en compte de paramètres reconnus comme déterminants pour établir la valeur d'un bien, tels que le potentiel constructible, les possibilités d'affectations, la situation géographique, le phasage de développement du projet de construction, la surface disponible, le nombre d'équipements et de services disponibles à proximité et le niveau général des prix de l'immobilier.

Dans le but affiché par les auteurs du projet de lutter contre la pénurie de logements, deux nouveaux impôts seront introduits selon une approche stratifiée. Le premier, l'impôt sur la Mobilisation des Terrains (IMOB), aura pour objectif d'encourager les propriétaires à mettre en valeur leurs terrains constructibles. Le second, l'impôt sur la non-occupation de logements (INOL), incitera les propriétaires à mettre à disposition leurs logements existants non occupés sur le marché locatif, voire à les mettre en vente.

Outre les objets d'imposition évoqués, le projet prévoit les initiatives suivantes :

- le maintien du caractère communal de l'impôt foncier tout en introduisant des réductions de charges fiscales pour les propriétaires résidant dans leur résidence principale ;
- le remplacement de la taxe spécifique des communes pour non-occupation d'immeubles par un impôt national uniforme, qualifié de « plus performant », afin de renforcer l'incitation à l'occupation des biens immobiliers ;
- la mise en place d'un registre national recensant les terrains non construits, les bâtiments et les logements inoccupés afin de disposer d'une base de données exhaustive et actualisée ;
- l'utilisation de la mobilisation des terrains comme un outil directeur dans le cadre de l'aménagement du territoire, permettant ainsi une gestion plus efficace et cohérente du développement immobilier ;
- le développement d'outils informatiques performants afin de faciliter les évaluations immobilières, en permettant leur mise à jour régulière et une automatisation étendue.

Ces mesures proposées visent in fine à instaurer un système fiscal équitable et à favoriser une utilisation optimale des ressources immobilières dans le but de résoudre les problèmes actuels liés à l'impôt foncier et à la pénurie de logements.

La Chambre des Métiers soutient globalement cette initiative législative, la considérant comme nécessaire et essentielle pour lutter contre la pénurie de logements abordables au Luxembourg, qui est étroitement liée à l'enjeu persistant de la rétention immobilière. En effet, il est unanimement reconnu et incontestable que, malgré les nombreux efforts déployés jusqu'à présent, les mesures actuelles mises en œuvre pour contrer ce manque se sont révélées être insuffisantes et nécessitent partant d'être renforcées et multipliées.

Consciente que les tensions sur le marché du logement freinent de plus en plus le développement économique du pays, notamment sur la toile de fond d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, la

Chambre des Métiers plaide depuis des années en faveur de mesures politiques ambitieuses et audacieuses.

1.2. Une gouvernance publique en transition pour la mobilisation des terrains à bâtir et des logements non-occupés

La Chambre des Métiers note que le présent projet envisage d'abroger (1) la loi amendée du 1er décembre 1939 sur l'impôt foncier, (2) certaines dispositions de la loi amendée du 19 juillet 2004 relative à l'aménagement communal et au développement urbain, ainsi que (3) quelques articles de la loi amendée du 22 octobre 2008 concernant le Pacte logement 1.0.

Elle signale que l'abrogation de ces dispositions engendrera l'élimination de plusieurs outils dont les municipalités disposent actuellement :

- **l'obligation de construire** que le conseil communal peut prononcer pour imposer l'affectation à la construction de terrains non construits situés dans les zones destinées à être bâties selon le PAG, ainsi que la possibilité d'initier une expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre de cette procédure ;
- **la catégorie B6 de l'impôt foncier** qui s'applique actuellement explicitement aux terrains destinés à la construction de logements ;
- **la taxe communale spécifique sur certains immeubles** (taxe sur l'inoccupation des logements non occupés, ainsi que la taxe sur la non-affectation à la construction de terrains à bâtir).

La Chambre des Métiers relève que ces instruments sont facultatifs et n'ont été utilisés en toute autonomie que de manière très limitée par les communes ou de manière très disparate. Par conséquent, ils n'ont pas réussi à produire les effets escomptés sur le marché immobilier national et se sont révélés inefficaces en pratique. Dans cette perspective, la Chambre des Métiers exprime son avis favorable quant à l'abolition des dispositions et des outils actuellement en place, et ce, afin d'initier une gouvernance publique plus optimale articulée autour des 3 instruments proposés par le présent projet.

La Chambre des Métiers ne dispose pas d'avis tranché quant à l'orientation générale du projet de loi visant à transférer les compétences de la gouvernance locale à l'échelle nationale en ce qui concerne la mobilisation des terrains à bâtir et des logements non-occupés. Néanmoins, cette réorganisation de la gouvernance semble justifiée car le logement est un défi d'intérêt national, en considérant toutefois la contribution active des municipalités.

Ainsi, la création de l'IMOB et de l'INOL permettra une approche uniforme sur l'ensemble du territoire, les outils s'appliquant obligatoirement si les conditions du projet de loi sont remplies. Actuellement, les communes manifestent souvent une certaine réticence à utiliser les instruments existants (optionnels). Cependant, au moins pour l'IMOB, le projet prévoit que cet outil comprendra également une composante locale, en fonction de la catégorie de la localité¹.

La Chambre des Métiers salue le choix opéré par les auteurs de définir des localités prioritaires en fonction des critères d'aménagement du territoire, alors qu'une telle approche devrait donner lieu à une gestion plus rationnelle du sol.

1.3. Un impact trop tardif du projet face au caractère urgent porté par le contexte général actuel en matière de logement

En raison des dispositions sur l'entrée en vigueur du projet, il est clair que les nouveaux impôts introduits, à savoir l'INOL et l'IMOB, conçus pour exercer un effet dissuasif sur la rétention excessive de terrains et de logements vacants, ne sont pas destinés à s'appliquer ni à avoir un impact (progressif) avant plusieurs années. De plus, sur la base des prévisions gouvernementales, le futur IFON n'aura qu'un impact marginal sur les recettes communales, le projet sous avis précisant que « l'objectif de la réforme de l'impôt foncier n'est pas 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%.

¹ L'article 32 (3) précise que les taux d'imposition prévus pour l'IMOB peuvent être majorés si des terrains non construits se trouvent dans des « localités prioritaires » au sens des annexes du projet de loi. Ces localités prioritaires ont été choisies en fonction des critères d'aménagement du territoire.

Par conséquent, l'effet positif du projet sur l'offre de logements, notamment via son impact sur l'offre de terrains à bâtir et la lutte contre l'inoccupation des unités d'habitation, ne pourra probablement pas être observé ou atteint avant plusieurs années.

Face à l'urgence de la situation, la Chambre des Métiers tient à souligner que la prise d'effet prévisible du projet de loi est difficilement conciliable avec le caractère prioritaire du dossier politique qu'est le logement.

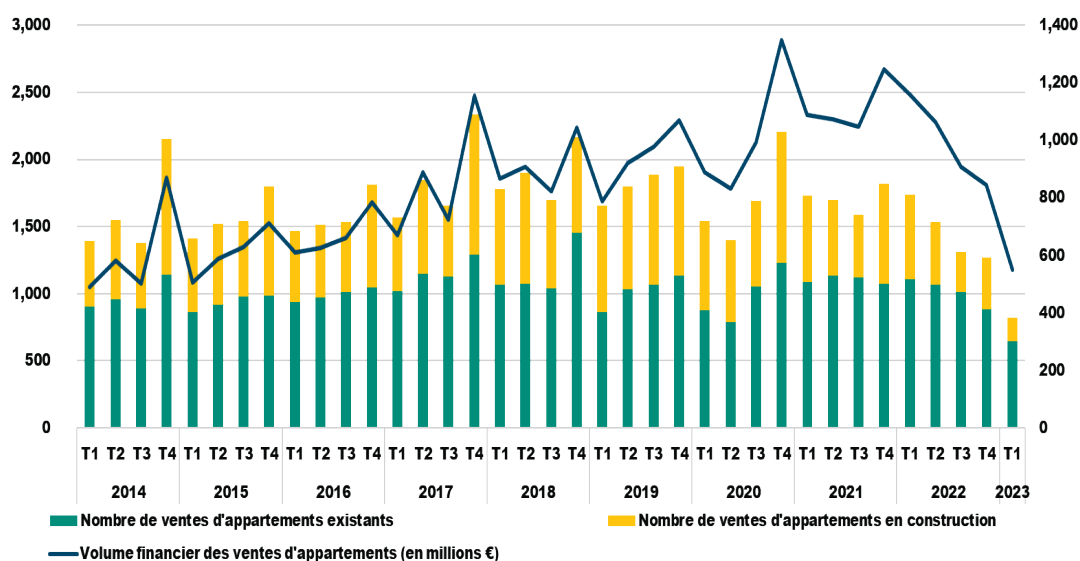
La Chambre des Métiers, tout en appréciant les impacts favorables anticipés de cette réforme sur l'offre de logements à long terme, tient à souligner que la situation critique actuelle du logement au Luxembourg requiert également des solutions immédiates et urgentes du côté de la demande à court terme.

En effet, la remontée abrupte des taux d'intérêts hypothécaires a impliqué un changement important quant à la forme de la demande en matière de logements. Les intentions d'achats des ménages sont graduellement en train d'être remplacées par une demande locative accrue (avec une augmentation très importante des loyers qui en découle), entraînant une dégradation sensible de la demande sur le marché des nouvelles constructions.

Dans cette perspective, il serait souhaitable que deux stratégies distinctes soient définies sur le plan politique, chacune avec un horizon d'implémentation différent :

- à court terme, face à la crise du logement et de la construction qui frappe de plein fouet, le soutien de la demande est primordial ;
- à moyen et long terme, il est crucial de stimuler l'offre pour briser le cercle vicieux de la pénurie de logements, qui ne fera que s'accroître lors d'une reprise économique.

Baisse du nombre d'actes de vente d'appartements :



Source : STATEC

Afin de mettre en évidence le contexte de fragilité autour de la demande de nouvelles constructions, le STATEC observe que le pays aurait d'une part subi une baisse du niveau d'activité en termes de volume bâti autorisé de logements de l'ordre de 33% au 1er trimestre 2023 par rapport au 1er trimestre 2021, et d'autre part une baisse pour le moins dramatique du nombre d'actes de vente d'appartements neufs (VEFA) de l'ordre de 72% sur un an au 1er trimestre 2023. Il s'agit du niveau le plus faible enregistré depuis 2010. En effet, le secteur de la construction est actuellement mis à rude épreuve en raison de plusieurs facteurs :

- une augmentation fulgurante des coûts observés dans tous les domaines sur fonds de tendances inflationnistes², tels que l'énergie, les matériaux et les frais de personnel ;

² Résultante d'un contexte de poly-crisis alimenté par la politique monétaire globale adoptée lors de la pandémie (2020) ainsi que par la guerre en Ukraine et la crise énergétique.

- une augmentation des taux d'intérêts entraînant une baisse d'attractivité de l'investissement immobilier par rapport à d'autres types d'investissement d'une part, et difficultés croissantes pour les ménages/acquéreurs de financer et d'obtenir un prêt hypothécaire d'autre part ;
- un climat d'incertitude conjoncturelle freinant la demande, en particulier l'investissement dans le logement locatif.

Plusieurs initiatives politiques et fiscales récentes semblent également décourager les investissements dans la création de logements locatifs, entraînant in fine un accès de plus en plus difficile au logement. Cette situation risque dès lors de freiner le développement économique du pays à long terme.

Premièrement, des amendements ont été apportés au projet de loi n°7642³ relatif au bail à loyer, avec notamment l'introduction d'un taux de rendement maximal réduit à 3% pour les bâtiments à faible efficacité énergétique d'une part, et à 3,5% pour les bâtiments à grande efficacité énergétique d'autre part.

Cette mesure génère de facto un incitant négatif pour les investisseurs, entraînant une réduction de l'investissement dans la création de logements locatifs.

Deuxièmement, un règlement grand-ducal modifie les dispositions relatives à l'amortissement pour immeubles locatifs. Depuis l'année d'imposition 2023, un contribuable ne peut plus bénéficier de cet avantage fiscal pour plus de deux immeubles ou parties d'immeubles destinés à la location. Cette restriction dissuade également les investissements dans la création de logements locatifs.

La situation est encore plus préoccupante si l'on considère que les constructions non réalisées aujourd'hui (baisse potentielle de la production de logements estimée à 1.500 unités pour l'année 2023⁴) en raison du manque d'investisseurs et d'acquéreurs-occupants seront les logements manquants dans les années à venir. Avec une population et des besoins en main-d'œuvre en constante augmentation, cette situation ne fera qu'intensifier les tensions sur le marché immobilier national, conduisant à une hausse potentiellement conséquente des prix et des loyers. Non seulement cette baisse projetée du nombre de constructions accentuera la pénurie de logements, mais cela pourrait également entraîner un impact considérable en matière d'emplois (engendrant très probablement une aggravation de la pénurie de main d'œuvre qualifiée par la suite) et en matière de finances publiques (hausse du chômage, recettes fiscales non perçues au titre des droits d'enregistrement et au titre des recettes de TVA)⁵.

Ces obstacles à l'investissement immobilier peuvent dès lors entraîner des conséquences importantes pour le Luxembourg, alors que le pays est déjà confronté à une tension conséquente sur le marché de l'emploi. En effet, pour assurer le bien-être social à long terme, le pays doit viser une croissance économique qualitative, ce qui implique une augmentation des investissements et le recrutement accru d'une main-d'œuvre qualifiée et de talents. Or, sans un nombre suffisant de logements pour accueillir cette main-d'œuvre, l'attractivité du pays s'en verra diminuée de manière significative.

Face à ces défis, la Chambre des Métiers insiste que le Gouvernement prenne des mesures d'urgence supplémentaires, notamment fiscales, visant à soutenir en priorité la demande qui ne cesse de se dégrader face au resserrement conjoncturel et monétaire⁶, tout en soutenant la construction de logements neufs (offre) dans un second temps.

Dans cette perspective, la Chambre de Métiers ne peut que saluer les 13 mesures présentées par le Gouvernement (Task Force Logement) ainsi que les 150 millions d'euros de budget destiné à soutenir le secteur de la construction, notamment par le biais du maintien des investissements publics à un niveau élevé en renforçant les aides financières aux entreprises et en ouvrant davantage les marchés publics à plus de PME uniquement actives sur le marché privé de la construction. Ces mesures sont également destinées à aider les ménages, notamment en renforçant les aides individuelles d'accès au logement.

3 L'avis 7642/06 a été rédigé sur le projet de loi n° 7642 par la Chambre des Métiers le 18 mars 2021 et un avis commun avec la Chambre de Commerce a été rédigé sur les amendements gouvernementaux en date du 31 janvier 2023.

4 Estimations conjointes de la Chambre des Métiers et de la Fédération des artisans (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.

5 Estimations de l'impact économique de la crise de la construction et logement réalisé par la Chambre des Métiers en cas de non-construction des 1.500 logements : 4.548 emplois menacés avec un coût pour les finances publiques avoisinant 300 mio.€.

6 Baisse du nombre d'actes de vente d'appartements neufs de l'ordre de 72% sur un an au 1^{er} trimestre 2023, niveau le plus faible enregistré depuis 2010 (source : STATEC), combiné à une chute du volume de nouveaux crédits immobiliers de l'ordre de 44% sur un an en avril 2023. Baisse la plus forte jamais enregistrée, dépassant la chute de 35% observée lors de la crise financière en septembre 2009 (source : BCL).

Néanmoins, comme exprimé dans son communiqué de presse réalisé conjointement avec la Fédération des Artisans, ce premier pas dans la bonne direction, ainsi que la volonté de maintien des investissements publics à un niveau soutenu ne sont pas suffisants. En effet, la Chambre des Métiers déplore le nombre d'appels à projets non réalisables à court terme, l'absence d'information sur l'état d'avancement des projets ainsi que le manque de coordination générale dans la mise en œuvre de ce paquet de mesures. De plus, force est de constater qu'aucune mesure n'a été prise afin de stimuler directement l'investissement dans la pierre et redynamiser le marché du logement.

1.4. La nécessité d'évaluer l'efficacité du projet

L'efficacité du projet de loi visant à atténuer la pénurie de logements dépend en grande partie de la mise en place efficace de plusieurs registres couvrant le parc immobilier luxembourgeois. Ils incluent les registres national et communaux des bâtiments et des logements, ainsi que le registre des fonds non-construits, une approche que la Chambre des Métiers apprécie.

Nul doute que la mise en œuvre de cette réforme, et en particulier, la création ainsi que l'organisation des ressources et du personnel nécessaires pour administrer et collecter ces deux nouveaux impôts engendrera une charge administrative et financière pour l'administration fiscale.

Il apparaît que les auteurs du projet de loi semblent être conscients de ces défis. En effet, ils indiquent que des postes supplémentaires seront nécessaires au Ministère de l'Intérieur⁷, au Ministère des Finances et à l'Administration des Contributions Directes, et que cela est déjà partiellement prévue dans la gestion prévisionnelle des effectifs. Concernant l'INOL, ils précisent que « le besoin de ressources humaines des communes n'est actuellement pas encore quantifiable et n'impacte le budget de l'État que de façon indirecte ».

Sur cette base, la Chambre des Métiers approuve le fait que les autorités prévoient les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les nouveaux cadres fiscaux.

Il est également important de noter que, selon les auteurs du projet, la complexité liée au développement des outils informatiques nécessaires à la détermination de la valeur foncière et au traitement automatisé du calcul de l'impôt qui en résulte, justifie une application et un impact différés du projet.

Si la Chambre des Métiers comprend l'argumentaire des auteurs, elle regrette toutefois que les mesures proposées n'entreront en vigueur qu'à moyen terme, alors que la pénurie de logements abordables demande un rythme accéléré quant à la mise en œuvre effective du présent projet.

Enfin, la Chambre des Métiers souligne qu'il serait utile d'analyser l'efficacité des nouveaux impôts non seulement en termes de réalisation de leur objectif de lutte contre la pénurie de logements abordables, mais également en termes de coûts de mise en œuvre par rapport aux recettes fiscales collectées. Cette analyse permettrait d'assurer, au minimum, l'auto-financement de la mesure. En ce sens, il est pertinent de mentionner l'avis du Conseil d'Etat, qui note que, selon la fiche financière, « une fois réformé, l'impôt foncier générera une fourchette de recettes se situant entre quelque 33,8 et 41,3 millions d'euros », soit une augmentation des recettes par rapports aux recettes perçues au travers de l'impôt foncier actuel⁸.

1.5. La réforme de l'impôt foncier – IFON

L'impôt foncier actuel du pays, inchangé depuis son introduction, repose sur une évaluation des terrains datant de 1941. Ainsi, deux propriétés foncières de même superficie, situées dans une même commune, peuvent être soumises à un impôt foncier différent, créant dès lors une inégalité entre les contribuables. Par conséquent, il est impératif de refondre et d'actualiser ce système d'imposition foncière.

La refonte de l'IFON vise principalement à éliminer les inégalités générées par le modèle actuel. Elle introduit un nouveau modèle d'évaluation plus transparent, objectif et juste, avec pour ambition une application simple et automatisée. Comme l'a confirmé la Ministre de l'Intérieur, l'objectif de cette

⁷ L'article 11 du projet de loi prévoit une obligation de réévaluation des formules et paramètres servant de base au calcul de la « valeur de base » d'un fonds.

⁸ Avis 8086/07 du Conseil d'Etat émis le 20 juin 2023 portant sur le projet de loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements.

réforme n'est pas de générer des recettes fiscales supplémentaires, mais d'éliminer les injustices du système actuel⁹.

Parmi les innovations introduites, on note un abattement sur la résidence habituelle qui viendra réduire le montant de l'impôt à concurrence d'un montant fixe pour chaque contribuable ayant sa résidence habituelle dans l'objet imposé. De plus, l'imposition des parcelles situées en zone verte sera abandonnée.

Sur cette base, la Chambre des Métiers approuve le mécanisme de l'abattement et en particulier l'introduction d'un abattement forfaitaire de 2.000 euros par personne physique propriétaire sur la valeur foncière pour laquelle le contribuable a inscrit sa résidence habituelle. En effet, d'un point de vue social, il vise à réduire les coûts du logement pour les « petits » propriétaires. Raison pour laquelle l'abattement se décline en un montant fixe et non pas en une proportion de la valeur de base.

Néanmoins, la Chambre des Métiers souligne les potentielles externalités négatives liées à l'absence d'un abattement prévu pour les personnes morales ou pour les personnes physiques détenant des biens non affectés à la résidence habituelle, dont la charge d'imposition additionnelle générée par le nouveau modèle de valorisation risquerait de se voir imputée directement ou indirectement sur l'occupant final par l'intermédiaire d'une augmentation du loyer.

1.6. L'introduction de l'impôt à la mobilisation des terrains – IMOB

L'IMOB présente un caractère novateur, tant sur le plan de la gouvernance que sur le plan fiscal. Il repose sur l'établissement d'un registre national des fonds non construits, intervenant dans le contexte d'une hausse significative des prix du logement et d'une incapacité des outils actuels à mobiliser les terrains disponibles à la construction¹⁰. Par ailleurs, la nouvelle Constitution prévoit notamment la consécration du droit à un logement approprié comme objectif à valeur constitutionnelle.

L'IMOB implique de recenser tous les terrains disponibles à la construction conformément aux Plans d'Aménagement Général (PAG) et aux Plans d'Aménagement Particulier (PAP). Une distinction est effectuée entre les fonds viabilisés¹¹, immédiatement constructibles, et les fonds non viabilisés¹², nécessitant des travaux de voirie et d'aménagement public.

Pour ce qui a trait au calcul de l'IMOB, le montant de l'impôt sera calculé en fonction de la « valeur de base »¹³ qui a été déterminée pour le terrain. Cette même « valeur de base » est d'ailleurs déjà utilisée comme référence pour le calcul de l'IFON.

Concernant les instruments actuellement en vigueur, la Chambre des Métiers a critiqué depuis longtemps l'inefficacité de la taxe de non-affectation, surtout en ce qu'elle ne présente qu'un caractère optionnel, expliquant sa non-application. Par ailleurs, si elle avait été appliquée de façon systématique, le risque était élevé que les modalités de mise en œuvre auraient varié d'une commune à l'autre. Par ailleurs, des observations similaires valent pour l'obligation de construire. Alors que la Chambre des Métiers préconisait la mise en œuvre d'une taxe nationale après une première démarche tendant à sensibiliser les propriétaires à viabiliser et exploiter leur foncier, celle-ci salue l'imposition novatrice apportée par le projet de loi.

Concernant la mise en application effective de l'IMOB, la Chambre des Métiers comprend l'approche des autorités qui accordent un délai aux contribuables pour développer des projets de construction sur des fonds viabilisés ou pour viabiliser des fonds non-viabilisés. Ce décalage temporel permet ainsi aux propriétaires fonciers de disposer de suffisamment de temps pour entreprendre les démarches nécessaires. Il est d'ailleurs important de ne pas négliger l'impact psychologique en tant que tel de cette imposition, certainement perçue comme un moyen de pression par les propriétaires fonciers. Dans cette perspective, la Chambre des Métiers souligne la nécessité pour les autorités d'accompagner l'introduction de ces contraintes par des efforts supplémentaires en matière de simplification

⁹ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/10-octobre/07-reforme-logement.html

¹⁰ Conclusions du rapport de l'OCDE

¹¹ Voir article 32 du Projet de Loi concernant le taux national à la mobilisation de terrains.

¹² Voir article 32 du Projet de Loi concernant le taux national à la mobilisation de terrains.

¹³ La valeur de base exprime la valeur du sol estimée pour les besoins de calcul de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation des terrains. Voir le commentaire du paragraphe 2 de l'article 10 du Projet de loi sur la détermination de la valeur de base.

administrative, notamment pour faciliter les démarches et accélérer les procédures nécessaires (autorisation de bâtir, ...) pour les parties prenantes.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver également la proposition d'établir une progressivité des taux d'imposition relatifs à l'IMOB dans le temps pour les fonds viabilisés (début d'imposition à partir de la cinquième année suivant la date d'inscription au registre) et les fonds non-viabilisés (imposition à partir de la huitième année suivant la date d'inscription au registre), et d'effectuer une majoration des taux d'imposition pour les localités définies comme prioritaires par le projet.

Cependant, à l'instar de l'IFON, la Chambre des Métiers constate également l'émergence potentielle d'externalités négatives liées à la charge d'imposition additionnelle, qui pourrait s'avérer conséquente en raison de la progressivité de l'impôt après le délai de 5 ans, voire 8 ans. En effet, cette charge additionnelle progressive pourrait se voir répercuter sur l'acquéreur final par une augmentation du prix de vente.

1.7. L'introduction de l'impôt national sur la non-occupation de logements – INOL

Le projet de loi propose l'introduction de l'INOL, un impôt annuel national obligatoire et spécifique, prélevé par l'État (avec l'assistance des communes) sur tous les logements non occupés. Cette proposition fait suite à l'introduction facultative en 2008 de la taxe communale sur les logements non occupés dans le cadre du Pacte logement 1.0, qui n'a pas donné les résultats escomptés.

L'INOL vient compléter la réforme de l'IFON et l'introduction de l'IMOB. La Chambre des Métiers entend que l'objectif de cet impôt est de mobiliser les logements existants non habités, et cela d'après les auteurs, pour freiner la spéculation et la croissance des prix de l'immobilier, et par conséquent, pour augmenter l'offre de logements. L'effet escompté est de réduire la pénurie de logements et leur coût.

L'INOL se compose, d'une part d'un caractère incitatif, visant à encourager l'occupation des logements visés, et d'autre part d'un caractère contraignant, similaire à des mesures introduites dans les pays voisins. Il est important de noter que l'impôt n'est pas dû si le logement est occupé par un ménage inscrit au registre de la population de la commune.

Pour assurer le prélèvement efficace de cet impôt, les communes, en raison de leur proximité avec les citoyens et le terrain, et sous la responsabilité des bourgmestres, sont les mieux placées pour constater l'état de non-occupation des logements.

Lorsque la non-occupation d'un logement est constatée par la commune, le calcul de l'INOL se repose sur la « valeur centrale »¹⁴ du logement non occupé, c'est-à-dire un montant forfaitaire de 3.000 euros fixé pour la première année, puis augmenté annuellement en fonction du nombre d'années consécutives de non-occupation du logement. Cette augmentation annuelle est plafonnée à cinq années consécutives de non-occupation, au-delà desquelles la majoration ne s'applique plus.

Hormis la possibilité de justifier/expliquer l'inoccupation temporaire du logement par des raisons légitimes ou un cas de force majeure¹⁵, la Chambre des Métiers tient toutefois à mentionner que le projet ne semble prévoir aucune exemption explicite de l'impôt sur la non-occupation de logements en fonction de la nature du contribuable et du potentiel contexte de ladite non-occupation. Par exemple, il conviendrait de s'interroger sur l'existence d'une exemption liée à l'inoccupation prolongée d'un logement dans le cadre d'un litige entre héritiers sur une succession.

*

¹⁴ Voir article 50 du projet de loi dans lequel intervient la valeur centrale, servant de base pour le mode de calcul de l'INOL

¹⁵ Voir commentaire sur le paragraphe 3 de l'article 44 sur la présomption de non-occupation du Projet de loi.

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

2.1. Ad article 10. Détermination de la valeur de base

La formule relative au calcul de la valeur de base est très complexe à plusieurs égards.

Tout d'abord en raison du nombre de facteurs qui la déterminent, au nombre de six, mais plus encore en raison des paramètres utilisés pour évaluer ces facteurs, au nombre de onze.

Par ailleurs les paramètres concernant le mode d'utilisation du sol, le degré d'utilisation du sol et le phasage de développement, tels que fixés pour le fonds par le plan d'aménagement général de la commune appartiennent au domaine de l'aménagement communal, soit une matière qui n'est pas appréhendable par le citoyen moyen. En outre, afin de déterminer le mode et le degré d'utilisation du sol, il y a lieu de se référer à trois règlements grand-ducaux, preuve que l'application de la loi modifiée du 19 juillet 2004, avant sa modification par la loi du 28 juillet 2011, doit aux yeux de la Chambre des Métiers, être qualifiée d'usine à gaz qui fait qu'en 2023 l'ensemble des communes ne s'est toujours pas conformé aux prescriptions légales et réglementaires. Elle maintient son point de vue selon lequel cette législation est inadaptée à un pays de la taille du Luxembourg, complexité à laquelle s'ajoute un nombre trop élevé de collectivités territoriales.

Pour la majorité des contribuables le calcul de l'impôt foncier les concernant s'apparentera en grande partie à une boîte noire.

Par rapport à un paramètre comme la durée moyenne annuelle de trajet en minutes pour rejoindre entre huit et neuf heures du matin à partir de la localisation du fonds le centre de localité de la Ville de Luxembourg par transport individuel motorisé, on peut se poser des questions sur la fiabilité des données sur lesquelles se base le projet sous avis, alors que selon les jours cette durée peut aisément passer du simple au double. Qui plus est, on est en droit de se demander si les facteurs de pondération et d'équilibrage ne risquent pas d'être entachés d'une certaine subjectivité.

Concernant le prix médian du foncier la Chambre des Métiers se pose également des questions sur la représentativité des données, notamment si pour une certaine localité il n'y a pas eu de transaction récente ou endéans le délai de réévaluation de 3 ans.

2.2. Ad article 12. Données à la source de la réévaluation

Dans le commentaire relatif au présent article, les auteurs déclarent ce qui suit :

« S'il est exact que l'article 11 n'évoque qu'une obligation de réévaluation triennale, tandis que le présent article prévoit une mise à disposition annuelle de nouvelles données, il est précisé que l'idée de l'annuité est de créer une faculté de réévaluation plus ou moins permanente en faveur du ministre, sans pour autant en faire une obligation légale pure et dure ne permettant aucune flexibilité. »

Aux yeux de la Chambre des Métiers le prédit commentaire est en contradiction avec le libellé de l'article 12 qui prévoit que « au plus tard pour le premier jour ouvrable du mois de mai de chaque année » les différentes données « sont transmises au ministre ». Selon elle, il est clair qu'il s'agit d'une obligation légale et non pas, comme le déclare le commentaire de l'article, d'une faculté.

2.3. Ad article 32 Taux national relatif à la mobilisation de terrains

Afin de permettre aux propriétaires fonciers de disposer d'une période transitoire pour procéder à la planification de l'exploitation de leurs terrains, l'article 32 du projet de loi prévoit un taux national à la mobilisation des terrains de l'ordre de 0% pendant les 5 à 8 premières années de détention foncière à partir de l'entrée en vigueur de la loi. Cette période transitoire varie en fonction du niveau de viabilisation du terrain.

Dans cette perspective, la Chambre des Métiers approuve l'existence de cette période transitoire, permettant d'accorder un temps de réflexion et une prévisibilité suffisante aux propriétaires quant à l'imposition de leur terrain inexploité. Néanmoins, elle déplore que dans l'hypothèse où le registre

national des terrains non bâtis¹⁶ sera effectif au mieux en 2025 pour l'entrée en vigueur du projet et applicable à partir de 2026¹⁷, la première taxe IMOB serait perçue au plus tôt en 2031 (soit dans 8 ans à compter du 1er janvier 2023). La Chambre des Métiers considère cette période beaucoup trop longue, compte tenu de la situation d'urgence actuelle en matière de logement. Elle se doit de constater que l'IMOB, même s'il est conçu pour agir contre la rétention de fonds constructibles, n'aura pas vocation à porter les effets escomptés avant plusieurs années, pendant lesquelles la situation pourra ainsi continuer à s'exacerber.

2.3.1. Paragraphes 1 et 2

Dans le commentaire relatif au présent article, les auteurs déclarent ce qui suit :

« L'évolution progressive du taux en fonction des années permet d'augmenter l'incitation à la construction au fil du temps et de laisser l'occasion aux détenteurs des droits réels d'accomplir la planification de la construction. Plus un fonds non construit tarde à voir réaliser sa constructibilité, plus le taux augmente. »

La Chambre des Métiers comprend et salue la nécessité d'un principe de progressivité afin de laisser aux propriétaires le temps de s'adapter tout en les amenant à avoir recours à l'exploitation foncière. Cependant, compte tenu du fait que le présent impôt n'entrera en vigueur que dans quelques années et que par la suite les propriétaires disposent encore de respectivement 5 et 8 ans avant qu'un impôt ne soit dû sous la forme d'un taux progressif, la Chambre des Métiers déplore une nouvelle fois la période d'entrée en application beaucoup trop longue face à l'urgence de la thématique du logement.

2.3.2. Paragraphe 3

Dans le commentaire relatif au présent article, les auteurs déclarent ce qui suit :

« Majoration du taux pour les fonds situés dans les localités dont le développement urbanistique présente un intérêt accru en termes de politique d'aménagement du territoire. »

La Chambre des Métiers ne peut qu'apprécier cet aspect de l'article dans la mesure où les principes de l'aménagement du territoire n'ont été guère respectés par le passé. Cette mesure incitative permettra ainsi de concentrer et consolider davantage le développement urbain au sein de zones stratégiques, en ligne avec le programme directeur d'aménagement du territoire.

2.4. Ad article 50 Calcul de l'impôt sur la non-occupation de logements

Dans le commentaire relatif au présent article, les auteurs déclarent ce qui suit :

« La non-occupation de logements est imposée de façon forfaitaire indépendamment de la taille, de l'équipement ou autres des logements, étant donné que c'est l'état de non-occupation en tant que tel qu'il s'agit de combattre. »

Si la Chambre des Métiers comprend le souci des auteurs de mettre en œuvre un impôt qui se caractérise par sa simplicité, elle donne cependant à considérer qu'en termes relatifs, il imposera proportionnellement plus lourdement les propriétaires de logements plus modestes (superficie, localisation, etc.).

2.5. Ad article 73 Entrée en vigueur

La Chambre des Métiers ne peut que rappeler son mécontentement quant au fait que les instruments proposés par le projet sous avis ne sortiront leurs effets que tardivement, alors que la pénurie de logements abordables a atteint une telle ampleur qu'elle se répercute défavorablement sur le développement structurelle et économique du pays, mettant à mal son attractivité future.

¹⁶ Le projet de loi mentionne la nécessité d'adapter le système informatique auprès de l'Etat (qui sera ensuite disséminé à l'échelle communale), dont l'annonce de projet établi en collaboration avec le CTIE indique janvier 2025. Qui plus est, il est utile de préciser que le projet de loi donne aux communes trois années complètes pour initialiser leur registre communal respectif, données qui serviront à alimenter le registre national.

¹⁷ Voir commentaires des articles 69, 70 et 73 du projet de loi sur l'entrée en vigueur.

Par conséquent, il semble que la lenteur administrative quant à l'entrée en vigueur et à la pleine application de ces mesures renforcera les tensions sur le marché immobilier résidentiel.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 24 juillet 2023

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS