

N° 8086<sup>8</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

---

## PROJET DE LOI

relative aux registres national et communaux  
des bâtiments et des logements

\* \* \*

### AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(27.10.2023)

#### RESUME STRUCTURE

*Le projet de loi sous avis a pour objectif de mettre en place un système de référencement dédié aux bâtiments et aux logements à des fins statistiques, de recherche scientifique, de planification, de gestion administrative. Il s'agit de créer un registre national des bâtiments et des logements (ci-après « RNBL ») directement alimenté par des registres des bâtiments et des logements créés au niveau communal. De cette manière, les autorités administratives disposent d'une base de données fiable et à jour couvrant l'ensemble des bâtiments et des logements existants sur le territoire national.*

*La Chambre des Métiers tient à saluer ce projet visant à recenser les bâtiments et les unités de logements séparées couvrant l'ensemble du territoire luxembourgeois, et ce, à la fois par la création des registres communaux et par le RNBL. Au-delà de la seule identification des logements inoccupés, la tenue de ces registres permettra en effet d'apporter une plus-value significative dans de nombreux domaines, tant en matière de recherche que d'aménagement du territoire, d'analyses statistiques, de planification ou encore de fiscalité. Il est vrai que cette démarche permettra non seulement d'apporter une harmonisation attendue des multiples sources et registres de données existants ne disposant que d'informations partielles, mais également d'accompagner les autorités publiques concernées dans les prises de décisions futures relatives à la politique du logement grâce à des données détaillées et fiables.*

*Or, la Chambre des Métiers estime que les registres ne seront opérationnels qu'à moyen terme, au mieux, et que cet instrument n'est donc pas utile pour faire face dans l'immédiat aux défis que connaît le secteur de la construction.*

\*

Par sa lettre du 21 octobre 2022, Monsieur le Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

\*

#### 1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis intervient à titre complémentaire du projet de loi n°8082 portant sur « *la réforme de l'impôt foncier* », pour lequel la Chambre des Métiers a rendu un avis séparé<sup>1</sup>, et qui vise, entre autres, à introduire un nouvel impôt national sur la non-occupation de logements (ci-après l'« INOL »).

Par suite de l'impact insuffisant de la taxe communale sur les logements non-occupés introduite à titre facultatif en 2008, l'INOL a pour objectif de remplacer la taxe communale par un nouvel impôt national obligatoire sur la non-occupation de logements. L'INOL s'inscrit dès lors dans la réforme de

---

<sup>1</sup> Avis de la Chambre des Métiers du 24.7.2023 ; document parlementaire n°8082/06

l'impôt foncier et vise à mobiliser les logements inoccupés afin de contrer, d'après les auteurs du projet, la spéculation immobilière et accroître l'offre de logements.

Conformément à l'article 44 du projet de loi n°8082, un logement est défini comme non-occupé si aucune personne physique n'y a déclaré son domicile pendant une période de six mois consécutifs. La Chambre des Métiers renvoie aux observations spécifiquement formulées dans son avis concernant ce projet de loi n°8082.

Il est toutefois important de prendre note qu'une fois que la non-occupation d'un logement est constatée et confirmée par la commune, l'INOL est de 3.000 euros par logement non-occupé pour la première année, avec une augmentation annuelle basée sur la durée de non-occupation<sup>2</sup>. Après cinq années de non-occupation consécutives, cette majoration ne s'applique plus et l'INOL n'évolue alors qu'en fonction de la progression de l'indice annuel des prix de la construction, si le logement reste toujours inoccupé.

Afin d'assurer la mise en application effective de l'INOL, le projet prévoit, à la fois la création de registres communaux des bâtiments et des logements, que d'un registre national des bâtiments et des logements, tant existants que pour des projets de constructions dont la demande d'autorisation de construire a été soumise. Chaque commune alimentera et actualisera son registre pour transférer les données au RNBL, qui synchronise *in fine* les registres communaux de l'ensemble des communes du pays. Selon le texte du projet de loi, le RNBL contiendra notamment les informations suivantes :

- l'adresse du bâtiment ou de l'unité de logement ;
- la date de construction du bâtiment ;
- la superficie du bâtiment et de chaque unité de logement ;
- le nombre de pièces dans chaque unité de logement ;
- le nombre de personnes habitant chaque unité de logement ;
- la catégorie de logement (p.ex. logement abordable logement privé, etc.) ;
- le statut d'occupation (p ex. occupé, vacant, en construction, etc.) ;
- les caractéristiques énergétiques du bâtiment.

Ces informations seront collectées auprès des registres communaux des bâtiments et des logements, qui seront constitués de façon uniforme sur l'ensemble du territoire national.

Dans la pratique, il est indiqué que c'est l'Administration du cadastre et de la topographie qui attribuera un numéro d'identification unique à chaque bâtiment et unité de logement, et que les communes seront responsables de fournir et de transmettre ces données au registre national.

Comme précisé dans l'exposé des motifs, l'objectif principal du RNBL est donc de mettre en place un système d'information de référence dédié aux bâtiments et aux logements passant par l'attribution d'un numéro d'identification unique à chaque bâtiment et unité de logement séparée à l'intérieur d'un bâtiment.

La Chambre des Métiers se pose la question de savoir si ce processus d'attribution permettra par ailleurs une identification précise du nombre d'habitants par logement au sein de chaque commune, en les reliant à un logement précis grâce au numéro d'identification. Si tel serait le cas, la Chambre des Métiers estime utile que le projet de loi sous avis comporte des dispositions plus précises quant à la conformité avec les dispositions concernant la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (RGPD)<sup>3</sup>.

Si la Chambre des Métiers salue le projet visant à recenser les bâtiments et les unités de logements couvrant l'ensemble du territoire luxembourgeois, elle regrette que les projets de règlements grand-ducaux voués à apporter des précisions importantes quant aux modalités d'application dudit projet n'ont pas été présentées ensemble avec celui-ci.

2 Ce montant correspond à la « valeur centrale » telle qu'explicité par le projet de loi n°8082 pour un logement non-occupé. Il s'agit d'un montant forfaitaire par logement fixé à 3.000 euros (article 50), imputable en cas de constatation de la non-occupation d'un logement. Ce montant correspond à la valeur de 902,74 de l'indice annuel des prix de la construction.

3 Loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données ; et le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

De plus, la Chambre des Métiers déplore une nouvelle fois la longueur des délais de mise en œuvre du projet, *i.e.* de l'INOL, dont la vitesse d'implémentation effective ne permet en aucun cas de faire face dans l'immédiat aux défis actuels que connaissent les secteurs de la construction et du logement à travers le pays. Enfin, comme stipulé dans les commentaires, il est estimé que davantage de précisions ainsi que certaines modifications pourraient être apportées aux dispositions du projet.

\*

## 2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

### *Ad article 8*

L'article 8 dudit projet abordant les modalités d'application prévoit que :

« *Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application de la présente loi en ce qui concerne :*

- 1° la structure des identificateurs ;*
- 2° l'agencement du registre national ;*
- 3° les informations de référence et les variables y relatives pouvant être répertoriées ;*
- 4° les modalités de transmission des données des registres communaux vers le registre national ;*
- 5° les modalités de validation, d'accès, de transmission, de tenue à jour et de publication des données du registre national. »*

La Chambre des Métiers ne peut que constater l'absence dudit projet de règlement grand-ducal qui n'a pas été soumis ensemble avec le projet, alors que ce dernier est amené à contenir des informations primordiales relatives au contenu et au bon fonctionnement des registres. Il aurait été pertinent de pouvoir analyser et commenter ce projet de règlement grand-ducal en parallèle du présent projet. Ce faisant, ce dernier aurait gagné en transparence.

### *Ad article 11*

Dans le cadre des bâtiments et logements soumis à une autorisation de construire au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, l'article 11 du projet prévoit que : « *L'inscription doit être effectuée dans les huit jours de l'octroi de l'autorisation de construire. »*

Face au délai annoncé, la Chambre des Métiers estime que celui-ci est très court et représenterait des difficultés à respecter dans la réalité. Dès lors, une prolongation de ce délai à trente jours par exemple permettrait tant au bénéficiaire de l'autorisation de construire qu'à la commune concernée d'assurer un délai plus raisonnable afin d'effectuer toutes les démarches administratives nécessaires, ce d'autant plus que la construction d'un logement est une opération dont la réalisation nécessite un certain temps.

### *Ad article 14*

A l'instar du commentaire émis à l'article 8 du projet, la Chambre des Métiers regrette que le détail relatif aux informations de référence, ainsi que les modalités de saisie comme précisées dans l'article 14 ne soient pas rendues disponibles en raison de l'absence du règlement grand-ducal qui devrait accompagner le projet.

### *Ad article 16*

L'article 16 relatif à l'autorisation d'accès au RNBL dudit projet prévoit que (1) *ont accès au registre national toutes autorités administratives* et (2) *un règlement grand-ducal précise les modalités des droits d'accès pour des entités autres que celles énumérées au paragraphe 1<sup>er</sup>.*

La Chambre des Métiers s'interroge sur l'étendue de l'accès au RNBL accordée aux autorités administratives. Même en l'absence de données nominatives reportées aux registres, certaines données telles que l'adresse pourraient permettre d'établir un lien avec le propriétaire ou l'occupant d'un bâtiment ou d'un logement. Dès lors, il pourrait s'avérer judicieux d'établir des critères portant notamment sur une énumération exhaustive des missions légales de chaque entité ou personne dont l'accès au RNBL s'avère nécessaire et légitime dans l'exercice de leurs fonctions aux yeux de l'Administration du

cadastre et de la topographie. La Chambre des Métiers est d'avis qu'une énumération limitative et une identification forte de toutes les entités et personnes qui auraient accès au RNBL s'avèrent nécessaire.

*Ad article 18*

L'article 18 relatif aux sanctions pénales précise que toute personne refusant de fournir « dans un délai prescrit » les informations demandées par la commune ou que les informations fournies soient intentionnellement inexactes ou incomplètes, est passible d'une amende de 251 euros à 2.500 euros.

La Chambre des Métiers relève qu'aucun délai précis n'a été mentionné dans le projet quant à la réception des informations demandées. Par soucis de sécurité juridique et compte tenu du caractère pénal de l'amende, il est jugé indispensable par la Chambre des Métiers qu'un délai précis et raisonnable à respecter par les personnes visées soit fixé dans la loi.

*Ad article 21*

L'article 21 du projet prévoit que les communes ont jusqu'au « *premier jour du premier mois de janvier suivant l'accomplissement de trente-six mois depuis la publication de la loi* ». Deux cas de figures sont possibles :

- Si la future loi est publiée avant le 31 décembre 2023, elle sera applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027, à savoir 36 mois après la publication en décembre 2023 au plus tard, soit en décembre 2026, et reportée au 1<sup>er</sup> janvier suivant, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 2027.
- Si la future loi est publiée après le 31 décembre 2023, elle sera applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2028, à savoir 36 mois après la publication à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, soit en décembre 2027, et reportée au 1<sup>er</sup> janvier suivant, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 2028.

Dans cette perspective, la Chambre des Métiers est consciente de l'ampleur de la tâche, mais elle déplore les délais de mise en œuvre du projet, qui ne correspondent en aucun cas aux mesures d'urgence que requiert la situation actuelle pour faire face aux défis majeurs que rencontre le pays en matière de construction et de pénurie logement abordable.

\*

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 27 octobre 2023

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS