



Avis III/01/2023

9 février 2023

Impôt foncier

relatif au

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

Par lettre en date du 12 octobre 2022, Madame Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique

L'objet du projet de loi	1
L'évaluation foncière – cœur de l'IFON et de l'IMOB	2
Le calcul de la valeur de base d'une parcelle	2
La réforme de l'impôt foncier (IFON)	4
Le mode de calcul.....	4
4 Exemples du calcul de l'IFON.....	4
Les commentaires de la CSL concernant le mode de calcul de l'IFON réformé.....	6
Les commentaires de la CSL concernant les recettes prévisibles de l'IFON réformé	9
Le modèle de la CSL pour un IFON progressif.....	11
L'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB).....	13
Le registre national des fonds non construits.....	13
Le taux national à la mobilisation de terrains (tmob).....	13
L'abattement pour enfant(s)	15
Calcul de l'impôt à la mobilisation de terrains.....	16
Estimation des recettes de l'IMOB.....	17
Les commentaires de la CSL concernant l'IMOB.....	18
L'impôt sur la non-occupation de logements (INOL)	19
La présomption de non-occupation	19
Calcul de l'impôt sur la non-occupation de logements.....	20
Les commentaires de la CSL concernant l'INOL	21
Conclusion.....	22

L'objet du projet de loi

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

Dans l'exposé des motifs, les auteurs rappellent les éléments principaux ayant rendu indispensable l'initiative législative sous avis¹ :

- 1) Le système d'imposition de la propriété immobilière actuellement en vigueur est vétuste, anachronique et largement dépassé par l'évolution des valeurs immobilières au Luxembourg ;
- 2) La pénurie croissante de logements et l'envolée continue du prix du foncier constructible ont provoqué une crise du droit au logement qui menace la cohésion et la paix sociales.

La réforme de l'IFON s'impose depuis longtemps. Le régime actuel remonte aux lois allemandes dites « Grundsteuergesetz » du 1^{er} décembre 1936 et « Bewertungsgesetz » du 16 octobre 1934, lois qui ont été introduites pendant l'occupation allemande durant la Seconde Guerre mondiale et maintenues après la libération.

¹ Ministère de l'Intérieur, « Projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant et abrogeant certaines dispositions » (s. d.), 65.

Lesdites lois prévoient des mises à jour périodiques des valeurs foncières des unités d'imposition qui sont extrêmement laborieuses et fastidieuses, au point que les valeurs unitaires actuelles remontent à l'année 1941 et sont, par conséquent, largement dépassées par l'évolution réelle du prix du foncier. En raison de cet élément anachronique, des terrains à valeurs comparables sont régulièrement soumis à des niveaux d'imposition très différents ce qui provoque de nombreux exemples de traitement inégalitaire, et donc anticonstitutionnel, entre différents propriétaires. Par conséquent, une réforme en profondeur de l'IFON visant une adaptation du mode de calcul de l'impôt à l'évolution réelle des valeurs immobilières est devenue incontournable.

En ce qui concerne l'exacerbation continue de la crise du logement, l'OCDE a souligné, dans le cadre de l'étude économique sur le Luxembourg de juillet 2019, que la hausse continue des prix immobiliers est, entre autres, liée à la rétention du foncier constructible qui est fortement concentré dans les mains d'acteurs privés, et que le cadre légal actuel est inapte à inciter ces propriétaires à mobiliser leurs terrains, tout en évoquant que le foncier constructible théoriquement disponible est tout à fait suffisant pour couvrir les besoins en logements et pour lutter contre la crise du droit au logement.²

Afin de dynamiser la mobilisation de terrains constructibles, il faudrait, selon eux, « *remédier aux restrictions existant du côté de l'offre, comme la rétention foncière et la résistance à la densification* »³, et ils élaborent que « *des mesures d'alourdissement des coûts d'opportunité des terrains inutilisés dans les zones urbanisées et des logements inoccupés pourraient être conjuguées à une nouvelle réforme de l'occupation des sols, notamment en impliquant les communes afin d'accroître la densité d'occupation de manière sélective dans les zones bien reliées au réseau de transport* »⁴.

Dans ce contexte, l'accord de coalition 2018-2023 vise non seulement une réforme de l'IFON, mais propose également d'introduire certains instruments pour lutter contre la rétention foncière et la non-occupation de logements : « *La réforme de l'impôt foncier, qui devra contrecarrer la spéculation foncière, sera reliée à la refonte des plans d'aménagement général (PAG) « nouvelle génération ». Une tranche exonérée sur l'impôt foncier qui grève les biens immobiliers habités par leurs propriétaires sera introduite. La réforme de l'impôt foncier donnera l'occasion de remplacer et de simplifier le système de la taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles.* »⁵

En conséquence, les auteurs du projet de loi sous avis proposent de lier la réforme de l'IFON à l'introduction d'un duo d'impôts complémentaires : l'IMOB et l'INOL.

L'évaluation foncière – cœur de l'IFON et de l'IMOB

Le calcul de la valeur de base d'une parcelle

Étant donné que les valeurs unitaires à la base du calcul de l'IFON actuel datent de 1941 et sont, par conséquent, inaptes à refléter les valeurs réelles des immeubles imposables (respectivement du foncier), l'introduction d'une nouvelle méthode d'évaluation de la valeur de base (le pendant à la valeur unitaire actuelle) d'une parcelle respectivement d'un fonds constitue l'élément clé de la réforme de l'IFON. Afin de garantir la constitutionnalité – le respect des principes de proportionnalité et d'égalité devant la loi – du nouveau régime, il est indispensable que la valeur de base reflète les rapports de valeur entre différents biens de manière réaliste et objective.

L'objectif primaire des auteurs constitue dans l'introduction d'un système « *apte à prendre en compte les fluctuations presque inéluctables dans la valeur des biens immobiliers, tout en consommant un minimum de ressources administratives.* »⁶ Dès lors, ils proposent d'opter pour une évaluation de la valeur de base qui est automatisée et informatisée dans la plus large mesure possible.

En matière d'imposition périodique de la propriété immobilière, il existe deux modes principaux d'évaluation, qui se distinguent selon leur prise en compte ou non des constructions existantes sur la parcelle en question – le « *Bodenwertmodell* » et le « *Flächenwertmodell* ». Les auteurs du projet

² OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, Editions OCDE (Paris, 2019), 82.

³ OCDE, 75.

⁴ OCDE, 75.

⁵ Les partis de la coalition DP, LSAP et déi Gréng, « *Accord de Coalition 2018-2023* » (Luxembourg, 2018), 33.

⁶ Ministère de l'Intérieur, *Projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant et abrogeant certaines dispositions*, 70.

de loi proposent d'opter pour un modèle d'évaluation sans prise en compte des éventuelles constructions situées sur la parcelle. La valeur de base est donc censée refléter les rapports de valeur foncière de différents biens.

Chaque parcelle (fonds) se voit attribuer annuellement une valeur de base (V_f) à jour à la date de référence (le 1^{er} janvier) de l'année d'imposition.

La valeur de base V_f est déterminée en fonction de 6 facteurs que sont :

- 1° La valeur de base du fonds de référence ;
- 2° L'accessibilité de la localisation du fonds par rapport au centre de la Ville de Luxembourg (la situation géographique) ;
- 3° Les équipements et services disponibles dans les limites de la localisation du fonds ;
- 4° Le mode d'utilisation du sol (les possibilités d'affectation), du degré d'utilisation du sol (le potentiel constructible selon le PAG) et du phasage de développement (disponibilité immédiate ou non à la construction) tels que fixés par le plan d'aménagement général de la commune ;
- 5° La contenance cadastrale du fonds (la surface disponible du terrain) ;
- 6° L'indice des prix médians du foncier destiné au logement.

La valeur de base V_f est établie selon le mode de calcul suivant :

$$V_f = V_{\text{réf}} \cdot e^{-k_1 \cdot (t_{\text{loc}}^{k_2})} \cdot i_{\text{loc}} \cdot m_f \cdot d_f^{k_3} \cdot p_f \cdot C_f \cdot I_p$$

La valeur de base de référence et les facteurs, taux et coefficients seront réévalués au moins tous les trois ans.

Notons également que le modèle proposé a fait l'objet d'une vérification scientifique par rapport à des transactions immobilières réelles et d'un calibrage de la part du LISER. Selon le LISER, le modèle « *est performant et permet d'expliquer près de 81% de la variabilité des prix fonciers entre localités* ».

Si notre Chambre salue à priori les différents paramètres proposés par les auteurs, nous tenons à souligner qu'il faudrait, à nos yeux, affiner la formule autant que possible (avec les moyens informatiques et administratifs disponibles) afin de définir une valeur de base qui reflète le mieux possible la valeur réelle de la parcelle. En effet, nous ne sommes pas d'accord avec les auteurs du projet de loi qui stipulent que certains facteurs qui ont un effet important sur les prix des transactions immobilières « *tel qu'une vue dégagée ou une situation isolée* » ne seraient pas « *objectivement quantifiables* », mais purement psychologique. Tout au contraire, le degré d'isolation (respectivement la possibilité de construire une maison libre des 4 côtés respectivement avec une vue dégagée) constitue un élément qualitatif ayant généralement un effet important sur la valeur d'une parcelle. Ce n'est pas pour rien que les agences immobilières indiquent toujours dans la première ligne d'une annonce de vente que l'objet en question est libre des 3 (ou 4) côtés. Si notre Chambre est tout à fait consciente de la complexité du sujet, nous tenons à proposer que la formule soit progressivement affinée le plus que possible afin de garantir le juste traitement des différents contribuables.

En ce qui concerne le **bulletin de valeur de base**, nous sommes d'avis qu'il serait opportun d'indiquer, à part de la valeur de base du fonds, également déjà le niveau d'IFON prévisible (avec un taux communal situé entre 9-11%) afin de faciliter au propriétaire de se rendre compte d'un calcul potentiellement erroné ce qui lui permettrait d'introduire une réclamation. En effet, étant donné que la valeur de base est un concept plutôt abstrait (il ne s'agit pas d'une valeur monétaire vénale), il est généralement difficile pour les propriétaires d'évaluer l'exactitude du bulletin sans accès direct au niveau d'IFON qui en découle.

La réforme de l'impôt foncier (IFON)

Le mode de calcul

Une fois que la valeur de base d'une parcelle est déterminée, le calcul de l'IFON se fait selon le mode de calcul suivant :

$$\begin{array}{ccc} \text{impôt foncier} & & \text{abattement} \\ | & & | \\ \text{IFON} = (V_f - A_{\text{com}}) \cdot t_{\text{com}} & & \\ | & & | \\ \text{valeur de base de la parcelle} & & \text{taux communal (9\% - 11\%)} \end{array}$$

Le taux communal t_{com} : Le taux communal est fixé par le conseil communal au plus tard pour le premier jour ouvrable du mois d'octobre de l'année précédant l'année d'imposition et doit se situer entre 9% et 11%.

L'abattement A_{com} : Par année d'imposition, tout contribuable personne physique bénéficie d'un abattement forfaitaire de 2.000€ sur la valeur de base (V_f) de l'objet imposable sur lequel il a inscrit sa résidence habituelle.

L'abattement n'est pas appliqué si la V_f de l'objet imposable est inférieure à 500€ pour le contribuable.

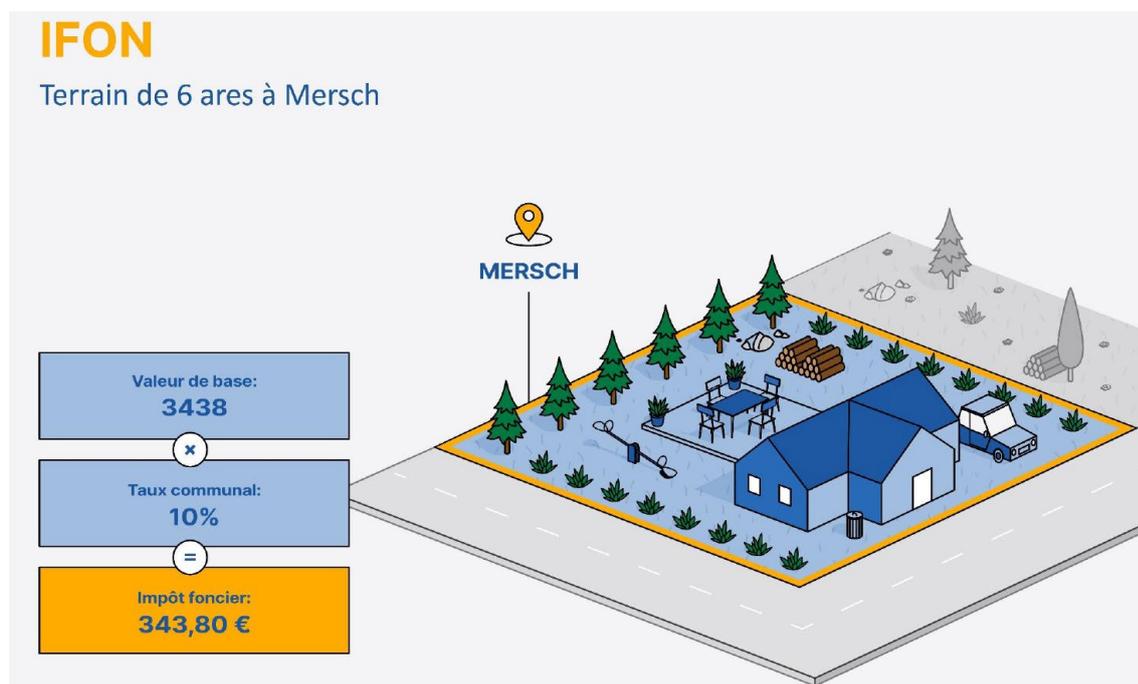
En aucun cas, l'abattement peut avoir pour effet que la V_f de l'objet imposable soit inférieure à 500€ pour le contribuable.

Le montant de l'abattement est adapté annuellement en fonction de l'indice des prix médians du foncier destiné au logement.

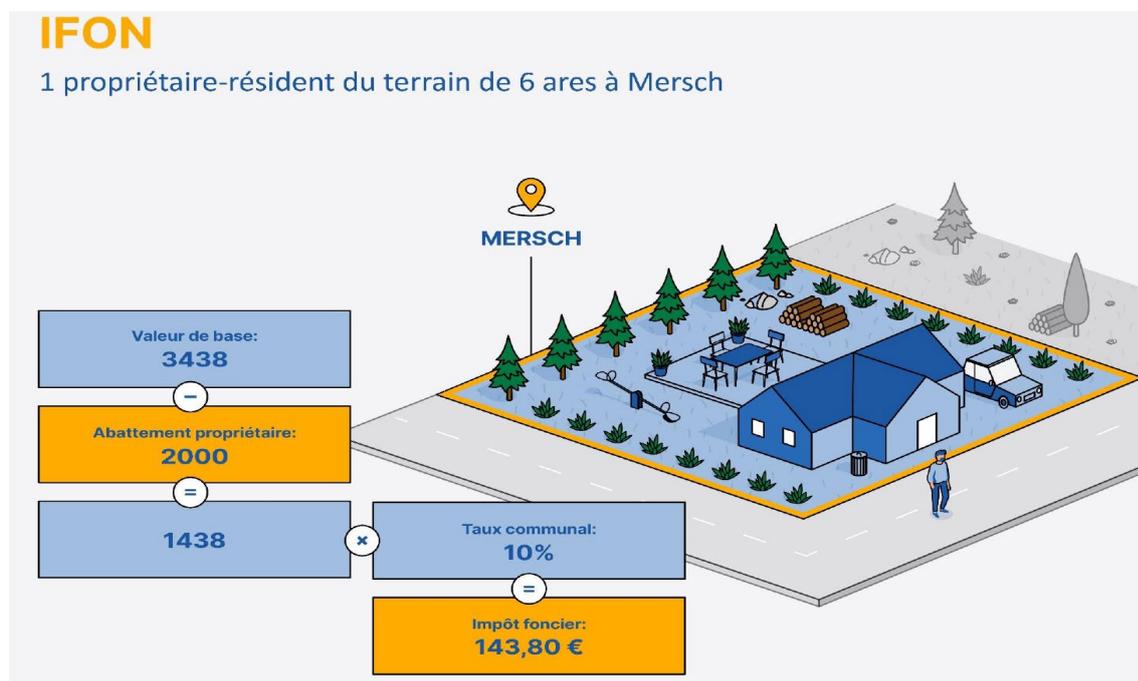
4 exemples de calcul de l'IFON

Voici 4 exemples repris de la présentation des Ministères responsables.

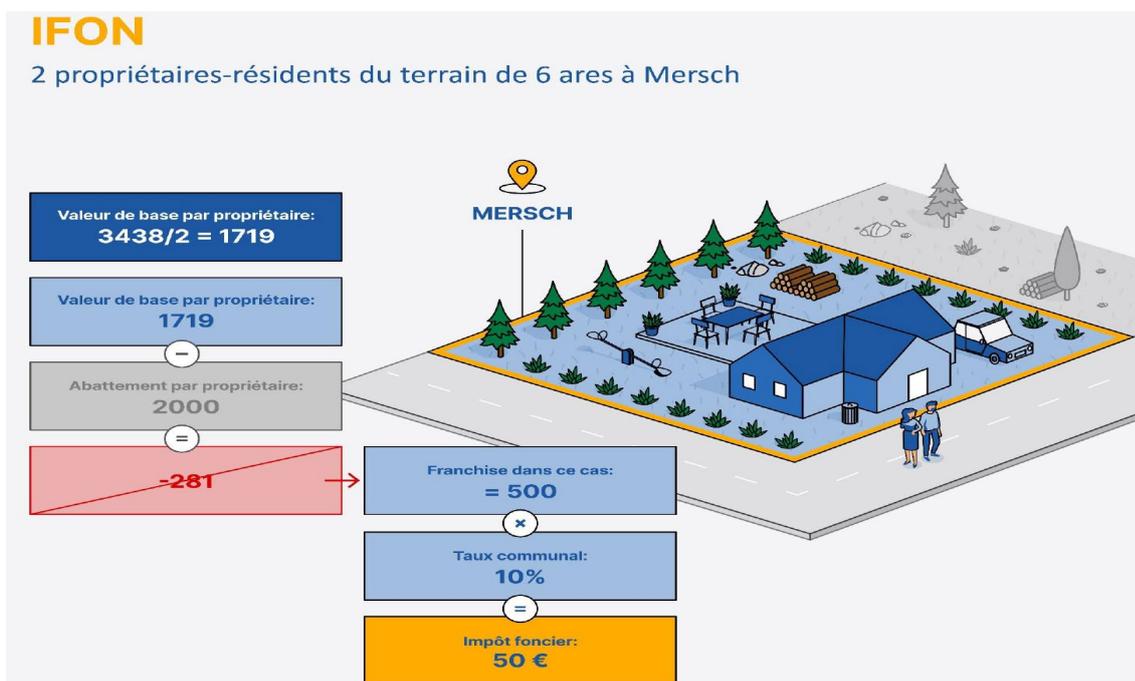
Graphique 1 : Exemple 1 - L'imposition d'un terrain de 6 ares à Mersch



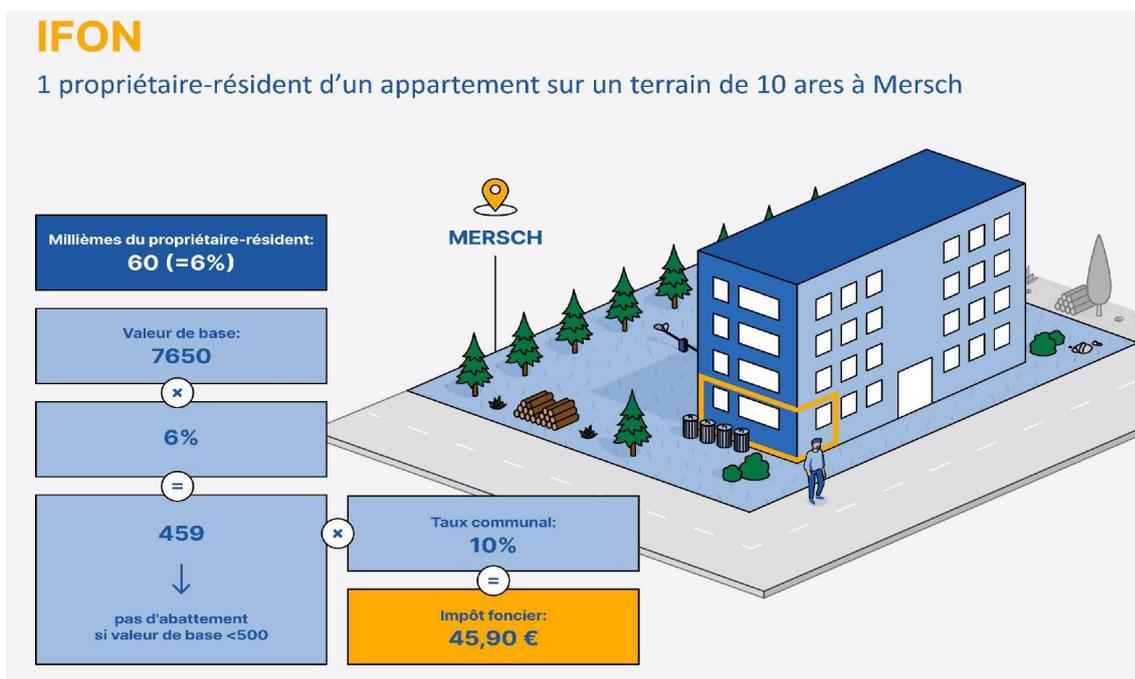
Graphique 2 : Exemple 2 - L'imposition d'un propriétaire-résident d'un terrain de 6 ares à Mersch



Graphique 3 : Exemple 3 - L'imposition de 2 propriétaires-résidents d'un terrain de 6 ares à Mersch



Graphique 4 : Exemple 4 - L'imposition d'un propriétaire-résident d'un appartement situé sur un terrain de 10 ares à Mersch



Les commentaires de la CSL concernant le mode de calcul de l'IFON réformé

Concernant l'abattement A_{com} , notre Chambre tient à faire les remarques suivantes :

- 1) Nous constatons que les auteurs proposent un abattement de 2000€ sur la valeur de base par contribuable personne physique résidant dans le logement et non par logement tout simple.

Vu qu'il s'agit d'un impôt réel, notre Chambre constate que l'idée de lier le niveau de l'impôt au nombre de contribuables (propriétaires) qui résident dans le logement est discutable. De plus, au vu des exemples 3 et 4 exposés ci-dessus, nous constatons que le cumul d'abattements peut parfois mener à un niveau d'IFON qui ne reflète plus du tout la valeur foncière de la parcelle.

Ainsi, selon l'exemple 3, les 2 propriétaires-résidents doivent payer 50€ d'impôt foncier (donc 25€ par propriétaire-résident) pour une maison unifamiliale avec 6 ares de terrain à Mersch.

Selon l'exemple 4, le propriétaire-résident d'un appartement correspondant à 6% d'une résidence construite sur un terrain de 10 ares à Mersch doit payer un IFON de 45,90€, donc presque le même montant que les deux propriétaires-résidents ensemble pour une maison unifamiliale (et presque le double du montant que les deux propriétaires-résidents doivent payer par tête).

Pire encore, tandis que les 2 propriétaires-résidents doivent payer un IFON correspondant à 1,4% de la valeur de base du foncier de leur parcelle respectivement 0,7% par tête, le propriétaire-résident de l'appartement doit payer un IFON à hauteur de 10% de sa quote-part dans la valeur de base de la parcelle. En fonction de la valeur foncière (respectivement la valeur de base) de la parcelle, le propriétaire de l'appartement doit payer 7,1 fois plus d'IFON que le couple dans son ensemble et 14,2 fois plus que le couple par personne.

Étant donné que la densification urbaine constitue un des objectifs primaires de la réforme sous avis et prise en compte du fait que les auteurs ont décidé de ne calculer la valeur de base qu'en fonction de la valeur foncière de la parcelle tout en ignorant intégralement toute construction potentielle, ces rapports nous semblent incohérents, et d'ailleurs très injustes par rapport aux propriétaires-résidents d'appartements, qui sont, en moyenne, moins aisés.

Cette situation résulte notamment du fait que l'abattement ne peut avoir comme effet que la valeur de base tombe en dessous de 500€, respectivement que les propriétaires-résidents d'un logement dont la valeur de base est dès le départ inférieure à 500€ ne peuvent profiter d'aucun abattement du tout. Afin de justifier ces dispositions, les auteurs stipulent qu'il « *n'existe aucune raison objective de les libérer de toute charge d'impôt* ».

Si un IFON de 0 n'est guère souhaitable, nous constatons que les dispositions précitées – l'abattement et ses limites – provoquent un traitement fortement injuste des propriétaires d'appartements et une situation dans laquelle le niveau de l'IFON ne reflète nullement la valeur foncière de la parcelle imposée.

Dans le même contexte, nous tenons à signaler que le choix de ne pas imposer les logements situés en zone verte est également source d'inégalités. S'il ne s'agit évidemment pas d'un traitement anticonstitutionnel (vu que tous les logements situés en zone verte sont traités de la même façon), force est de constater que ces exemptions provoquent tout de même une situation dans laquelle certains propriétaires sont traités au niveau fiscal de manière fortement avantageuse. Ainsi, le propriétaire d'une maison à forte valeur vénale située en zone verte (ce qui peut d'ailleurs également être un atout) est intégralement libéré de l'impôt et ne contribue donc au niveau fiscal beaucoup moins aux recettes de sa commune en comparaison au propriétaire détenant une maison à valeur vénale identique située en zone HAB-1.

- 2) Nous saluons le choix des auteurs d'opter pour un abattement fixe et non pas pour un abattement proportionnel à la valeur de base de la parcelle concernée étant donné qu'un abattement proportionnel favoriserait en première ligne les propriétaires aisés au détriment des petits propriétaires.
- 3) De manière générale, l'OCDE a souligné la nécessité de « *politiques visant à accroître la neutralité vis-à-vis du mode d'occupation des logements* »⁷ et de « *mesures de soutien budgétaires mieux ciblées* »⁸ pour rendre le marché du logement plus efficient et inclusif.

⁷ OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, 75.

⁸ OCDE, 75.

Toutefois, au vu du modèle d'abattement A_{com} , nous constatons que ni la neutralité vis-à-vis du mode d'occupation des logements ni le ciblage des mesures de soutien sont respectés.

Tout au contraire, en raison de l'introduction d'un abattement, les logements (parcelles) qui sont habités par leur(s) propriétaire(s) sont imposés de manière favorable par rapport aux logements qui sont habités par des locataires. Si les auteurs soulignent qu'il est interdit de répercuter la hausse de l'IFON de manière contractuelle sur les locataires, il est évident que certains propriétaires-bailleurs vont répercuter les dépenses supplémentaires résultant de la réforme de l'IFON sur les locataires à travers une hausse du loyer d'autant plus qu'un plafonnement effectif et opérant des loyers continue à faire défaut.

De plus, nous constatons que l'abattement n'est pas du tout ciblé. Tout au contraire, il a pour effet même que l'abattement aura finalement un effet régressif. En fait, vu que l'abattement ne peut pas avoir comme effet que la valeur de base tombe en dessous de 500€, respectivement que les propriétaires-résidents d'un logement dont la valeur de base est dès le départ inférieure à 500€ ne reçoivent aucun abattement du tout, force est de constater que plus la valeur de base d'un logement est importante plus les propriétaires-résidents sont probables de profiter de l'intégralité de l'abattement. Autrement dit, plus la valeur foncière de la résidence principale des contribuables est élevée plus ils sont probables de profiter de l'intégralité de l'abattement.

- 4) En ce qui concerne le cumul d'abattements, les auteurs proposent un abattement de 2000€ de valeur de base par contribuable personne physique respectivement par propriétaire-résident (article 26). Notre Chambre se demande donc comment serait imposé un logement qui est habité par un couple dont seulement une personne est propriétaire du logement. Au vu du projet de loi sous avis, ce couple ne pourrait donc profiter que d'un seul abattement ce qui nous semble plutôt douteux étant donné que cette règle provoquerait deux niveaux d'IFON différents pour la même maison unifamiliale habitée par des ménages à composition identique (ayant évidemment la même valeur foncière).

De manière générale, nous constatons que le modèle d'imposition foncière proposé par les auteurs ne contient aucun élément progressif. En effet, chaque parcelle et sa valeur de base respective sont imposées de manière séparée, sans que le modèle prenne en compte le nombre d'immeubles respectivement la valeur vénale (ou la valeur foncière) totale des immeubles détenus directement ou indirectement par un propriétaire contribuable.

Dans nos revendications récurrentes concernant la réforme de l'IFON, notre Chambre s'est exprimée en faveur d'une imposition foncière progressive (Un chapitre spécifique est dédié à notre proposition concernant un modèle d'IFON progressif).

Nous sommes d'avis que l'impôt sur la propriété immobilière devrait permettre de capter une part de la rente dont profitent les propriétaires de biens immobiliers. En effet, la plus-value foncière existe non pas naturellement, non pas uniquement du fait d'une demande croissante et d'un jeu de marché, mais surtout grâce aux aménités locales et aux efforts des collectivités locales et nationales qui contribuent à valoriser les biens immobiliers par les aménagements infrastructurels consentis accroissant la valeur des terrains et autres immeubles. Il est donc légitime que ces collectivités récupèrent une partie de cette rente qui découle de ces investissements consentis.

De plus, face aux concentrations extrêmes de patrimoine immobilier autre que la résidence principale et aux dysfonctionnements sur le marché immobilier, une imposition progressive du patrimoine immobilier pourrait à la fois limiter les appétits commerciaux ou spéculatifs et, dans un souci d'optimiser l'allocation des ressources, favoriser une meilleure circulation du capital, une optimisation de l'usage des biens et une gestion dynamique du patrimoine immobilier afin de fluidifier le marché immobilier en perspective d'un rééquilibrage espéré.

La réforme de l'IFON ne devrait se limiter à une simple actualisation des valeurs unitaires (la valeur de base). Tout au contraire, l'IFON réformé devrait également viser le développement d'une certaine justice fiscale au niveau de l'imposition du patrimoine immobilier et contribuer ainsi à la restauration de la cohésion sociale.

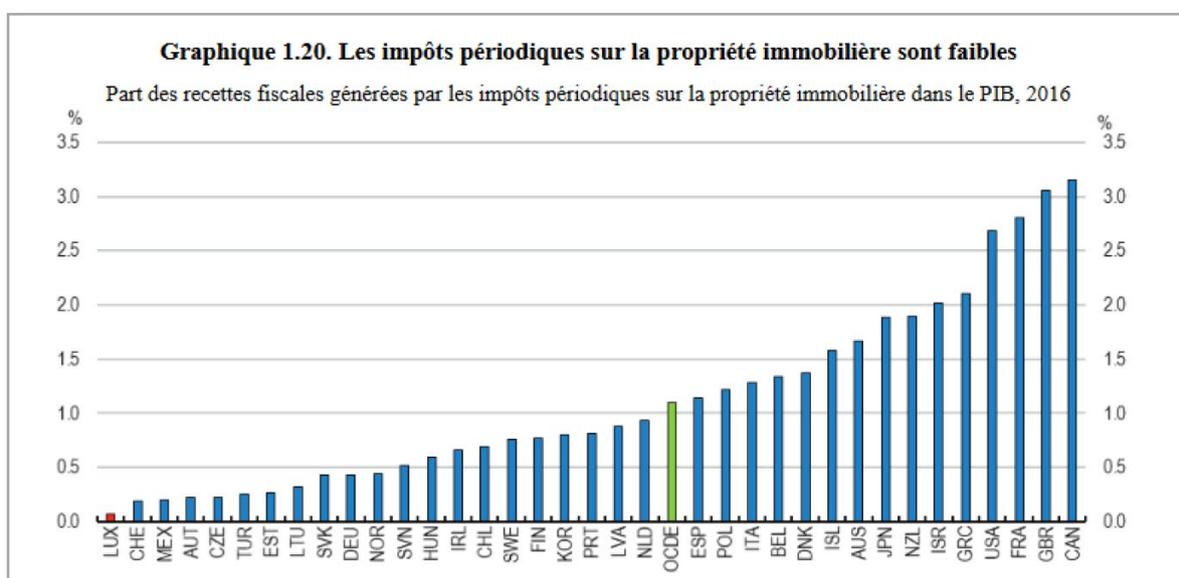
Nous tenons à souligner que la neutralité par rapport au mode d'occupation des logements ainsi que le ciblage des mesures de soutien ne seraient nullement remis en question par l'introduction d'un élément progressif.

Dans le cas où le modèle IFON finalement voté ne contiendrait aucun élément progressif, notre Chambre tient à souligner qu'il faudrait alors lier la réforme à l'introduction concomitante d'un impôt progressif sur le patrimoine immobilier (qui prendrait en compte à la fois la valeur du foncier et celle de la construction) respectivement, de manière générale, à un impôt progressif sur la fortune.

Les commentaires de la CSL concernant les recettes prévisibles de l'IFON réformé

La CSL figure parmi les nombreuses institutions ayant souligné le niveau exceptionnellement faible de l'imposition périodique en % du PIB de la propriété foncière (respectivement immobilière) au Luxembourg en comparaison internationale qui est notamment le résultat de la sous-évaluation des valeurs unitaires fortement anachroniques.

En effet, dans l'étude économique sur le Luxembourg de juillet 2019, l'OCDE a souligné qu'elle considère l'imposition périodique de la propriété immobilière comme étant trop faible vu qu'elle génère de loin le pourcentage du PIB le plus faible parmi les pays analysés. Ainsi, ils soulignent que « compte tenu de l'envolée des prix des terrains et des biens immobiliers observée au Luxembourg, l'impôt assis sur la valeur foncière et, plus généralement, l'impôt foncier devraient être utilisés comme une ressource budgétaire plus importante et un outil indirect à l'appui du développement territorial. »⁹



Source et Graphique : OCDE10.

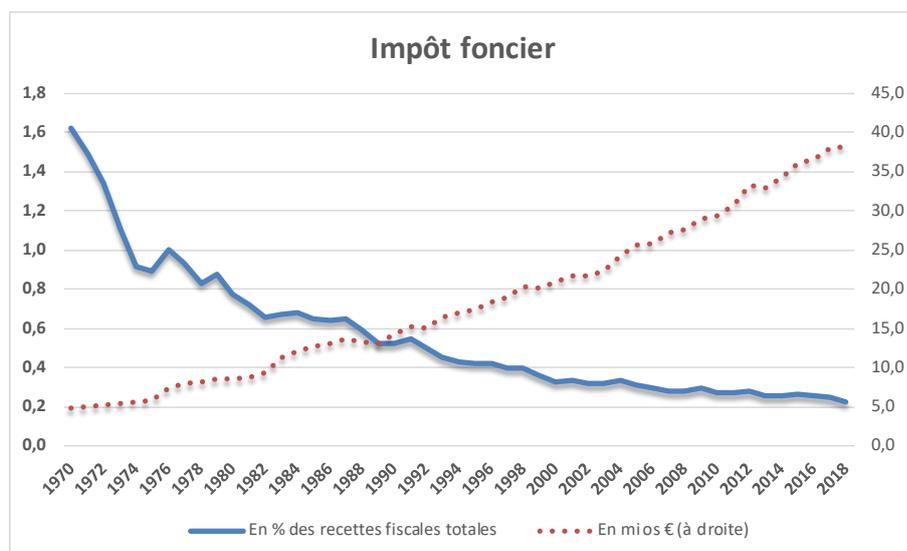
Afin de fournir un rendement approprié tout en étant équitable, les recettes provenant de l'IFON doivent suivre l'évolution de l'activité économique et la croissance des valeurs foncières (ou des valeurs immobilières).

Cependant, les recettes de l'IFON ne connaissent actuellement qu'une faible progression en valeur absolue, malgré l'explosion de la valeur du patrimoine immobilier sur un marché porteur. On note une faiblesse relative (et comparative) par rapport au PIB (0,1%), au total des recettes fiscales des Administrations publiques (0,2%) ou aux recettes ordinaires des communes (1,5% contre 5,5% en 1970).

⁹ OCDE, 100.

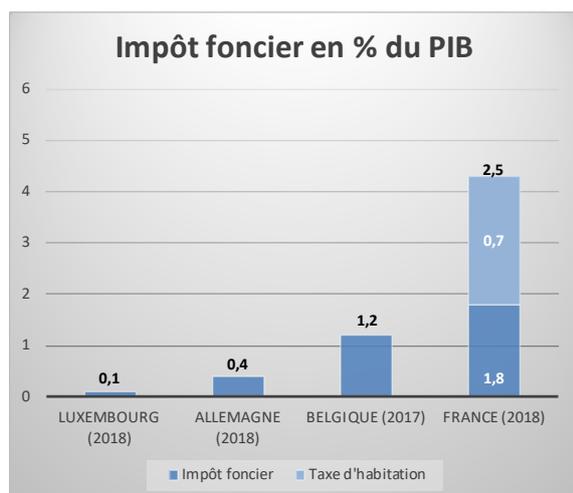
¹⁰ OCDE, 100.

Graphique 5 : L'impôt foncier en % des recettes fiscales totales (à gauche) et en millions d'euros (à droite), Luxembourg, 1970-2018



Source : Statec ; calculs : CSL

Graphique 6 : L'impôt foncier en % du PIB



Source : Bundesministerium der Finanzen, Banque nationale de Belgique, Institut national de la statistique et des études, Statec ; calculs : CSL

L'IFON actuel est loin d'être à la hauteur des enjeux qu'il est censé cerner, dépassé par les réalités économiques et sociales. Au bas mot, en conformité avec le rendement moyen de cet impôt chez les pays voisins (1,4% du PIB), les recettes luxembourgeoises de l'IFON auraient dû s'élever en 2021 à 1.026 millions (au lieu des 39,1 petits millions engrangés) !

De plus, nous constatons que les recettes provenant du patrimoine immobilier sont essentiellement assises sur les transactions immobilières au Luxembourg. Toutefois, le niveau relativement élevé des droits perçus lors de transactions immobilières risque de provoquer des effets désavantageux en décourageant les transactions et une allocation optimale des ressources. Par conséquent, il serait tout à fait envisageable de transférer l'imposition graduellement vers l'imposition récurrente des biens immobiliers, par ailleurs moins volatile, ce qui pourrait potentiellement améliorer le fonctionnement du marché luxembourgeois.

De plus, la majoration des recettes locales provenant de l'IFON pourrait renforcer l'autonomie des communes et la démocratie locale en vue de financer les biens communs. L'OCDE note : « Une telle réforme de l'impôt sur la propriété immobilière permettrait de libérer des ressources budgétaires

supplémentaires pour les communes, qui seraient en outre en mesure de récupérer une partie de la valeur tirée de l'envolée des prix sur le marché immobilier. Outre le fait qu'elle ferait payer aux utilisateurs la valeur réelle des services, elle déboucherait sur une offre plus efficiente de biens et services publics et sur un développement territorial de meilleure qualité (...) »¹¹.

Cependant, au vu des recettes projetées provenant de l'IFON reformé en comparaison aux recettes provenant du régime actuel, nous constatons que les auteurs ont opté pour un système qui provoque (presque) aucune augmentation du niveau général de l'imposition de la propriété immobilière : L'IFON actuel a généré des recettes à hauteur de 39,1 millions en 2021 contre une estimation, selon la fiche financière, de 38,8-47,4 millions d'euros de recettes annuelles (le niveau dépend du taux communal fixé par les différentes communes) pour l'IFON reformé¹².

En effet, les auteurs soulignent même explicitement que l'augmentation du niveau d'imposition du foncier en % du PIB ne faisait pas partie de leurs objectifs, mais qu'ils se limitaient à « *l'institution d'une imposition juste et équitable qui ne s'expose pas à des reproches d'inégalité de traitement, ainsi que la création d'un modèle d'évaluation foncière transparent et objectif, permettant de contribuer à la lutte contre la pénurie de logement dans le cadre d'un impôt à la mobilisation des terrains.* »¹³

La CSL est d'avis que la réforme proposée manque d'ambitions et ne change rien quant au caractère et au poids majoritairement symboliques de l'IFON. Or, afin de fluidifier le marché immobilier luxembourgeois et de garantir une allocation optimale des ressources, tout en réintroduisant une certaine justice fiscale au niveau de l'imposition du patrimoine immobilier, nous sommes d'avis que l'IFON devrait être redynamisé et tonifié de manière plus conséquente!

D'ailleurs, si le niveau des recettes totales provenant de l'IFON ne devrait guère changer, nous tenons quand-même à souligner que la réforme risque de provoquer une redistribution des recettes entre les différentes communes respectivement entre l'Etat et les communes. En effet, en raison de l'abattement pour propriétaires-résidents, les recettes proviennent de manière disproportionnée de l'imposition des logements locatifs. Par conséquent, plus la quote-part des logements locatifs dans le stock total en logements d'une commune est élevée, plus la réforme augmente les recettes communales. De plus, en ce qui concerne ces logements locatifs, le propriétaire-bailleur peut déduire l'IFON payé (qui est maintenant plus élevé) dans le cadre de sa déclaration d'impôt ce qui provoque un certain déchet fiscal auprès de l'Etat. Si la réforme devrait donc être plus ou moins neutre en ce qui concerne les recettes totales, nous tenons à souligner qu'elle n'est pas du tout neutre au niveau intercommunal, respectivement au niveau du budget d'Etat. En d'autres mots, il y aura parmi les communes des gagnants et des perdants.

Le modèle de la CSL pour un IFON progressif

Les justifications principales à la redynamisation de l'IFON doivent être, avant tout, le développement d'une certaine justice fiscale, la restauration de la cohésion sociale, ainsi que la fluidification du marché immobilier en perspective d'un rééquilibrage espéré.

Une réforme doit avoir pour objectif de faire de l'IFON un outil de lutte contre la spéculation et la concentration foncière et, en outre, de lui rendre sa qualité initiale d'un impôt communal visant à taxer la propriété foncière afin de générer des recettes pour les budgets communaux.

Dans le cadre d'une réforme future, il y a cependant lieu d'éviter de pénaliser le contribuable propriétaire d'un logement servant d'habitation personnelle principale et il serait donc important de prévoir l'exonération d'une tranche du patrimoine immobilier détenue par chaque contribuable.

La réforme viserait donc, d'une part, les contribuables propriétaires (multipropriétaires) de logements, respectivement d'immeubles servant à une exploitation commerciale ou une profession libérale, pour lesquels l'impôt foncier constitue toujours une dépense déductible ou une charge d'exploitation. La concentration de la majorité des valeurs immobilières et foncières dans les mains de quelques investisseurs privilégiés est un stimulant essentiel de la surchauffe des prix du logement et injustifiable à la fois d'un point de vue purement économique et de justice sociale, voire fiscale.

¹¹ OCDE, 100.

¹² Ministère de l'Intérieur, Projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant et abrogeant certaines dispositions, 154.

¹³ Ministère de l'Intérieur, 66.

Cependant, puisque l'IFON actuel est un impôt strictement proportionnel, le taux d'imposition ne dépend nullement de l'identité du propriétaire et de l'ampleur de ses détentions patrimoniales immobilières. Dans l'optique de la nocivité d'une trop forte concentration du patrimoine immobilier, les réflexions à mener devraient aussi inclure l'introduction d'un élément de progressivité au niveau de l'IFON par rapport à des propriétés multiples d'immeubles ou de terrains à hautes valeurs.

Dans le cadre de la réforme de l'IFON, on pourrait opter soit pour une imposition limitée à la valeur foncière des biens (à l'image du projet sous avis) soit pour une imposition de la valeur totale des biens immobiliers (foncier + construction).

Rappelons que le but du modèle n'est nullement de proposer déjà des barèmes et des taux précis qu'un IFON progressif pourrait prendre. Il s'agit plutôt de donner quelques pistes de réflexion. La définition des barèmes et des taux d'imposition et, par conséquent, du niveau de progressivité de l'IFON réformé, devrait faire partie d'une large délibération démocratique qui devrait notamment traiter les questions socio-économiques suivantes :

- 1) Quel degré de concentration du patrimoine immobilier au Luxembourg est justifiable ?
- 2) Quel niveau de patrimoine immobilier par personne est légitime ?
- 3) Quel niveau de progressivité et d'imposition devrait-on prévoir dans le cadre de la réforme de l'impôt foncier afin de réaliser les objectifs sociaux, économiques et budgétaires envisagés ?

Pour le calcul d'un IFON progressif sur le patrimoine immobilier d'un particulier ou d'une entreprise, on pourrait par exemple prévoir la formule suivante :

$$\text{IFON} = V * N * C$$

L'IFON étant l'impôt foncier dû par la personne/entreprise en question sur un bien immobilier, V étant la valeur de ce bien, N étant le taux d'imposition progressif qui est déterminé au niveau national en rapport avec le patrimoine immobilier luxembourgeois total détenu par ce/cette particulier/entreprise, et C étant un taux d'imposition qui peut être fixé par la commune en question.

Pour le calcul du taux d'imposition national N, on devrait constituer un registre national qui regroupe tout le patrimoine immobilier se trouvant sur le territoire du Luxembourg individuellement pour chaque particulier et entreprise (l'RNBL). Pour avoir une idée des hauts patrimoines immobiliers, il serait évidemment important d'inclure toutes les possessions qui sont détenues par l'intermédiaire d'actions, de parts, ou d'actifs financiers de diverses natures. Pour toutes les propriétés immobilières qui sont détenues par des particuliers à travers de structures légales de diverses natures – holdings, fondations, etc. – celles-ci devraient être obligées, par la loi, de transmettre les identités des actionnaires, ainsi que la valeur de leurs parts immobilières correspondantes. Ainsi, à travers les informations sur les portefeuilles financiers, qui devraient être fournies par les banques et les institutions financières, on pourrait établir pour chaque particulier un portefeuille personnel qui regroupe l'ensemble des propriétés résidentielles et professionnelles, ainsi que le foncier, détenus au Luxembourg.

Par la suite, la valeur de chaque portefeuille immobilier devrait être calculée soit sur base du prix des pièces lors de la dernière transaction à titre onéreux, ajusté à l'aide d'un coefficient à l'évolution des prix immobiliers, soit sur base d'une réévaluation individuelle toutes les quelques années, soit sur base du prix moyenne des transactions de biens comparables qui ont été conclues pendant l'année fiscale en question. En se limitant à l'imposition de la seule valeur foncière, on pourrait tout à fait appliquer le mode de calcul de la valeur de base tel que proposé par les auteurs du projet de loi sous avis.

Finalement, le taux d'imposition N, fortement progressif, pourrait être calculé pour chaque particulier et entreprise (comme c'est le cas pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le revenu des collectivités) sur base de la valeur totale du patrimoine immobilier national, et transformer l'ancien IFON en un impôt progressif. Ainsi, la valeur totale du patrimoine d'une personne physique, ainsi que le taux d'imposition N correspondant, seraient déterminés au niveau national, ce qui n'empêcherait nullement de collecter ou de distribuer les recettes par après au niveau communal, en relation avec la valeur de la propriété immobilière distincte se trouvant sur le territoire communal concerné.

Comme la valeur de chaque pièce a déjà été définie lors de l'établissement du registre, on a accès à la valeur V de l'objet en question.

Le taux C devrait être prévu pour que l'IFON reste toujours un impôt communal, et pour que chaque commune puisse toujours avoir une certaine autonomie et un impact sur le niveau de l'IFON final dû sur son territoire. Or, pour éviter que les communes se lancent dans une compétition entre elles, ce qui provoquerait finalement un nivellement vers le bas des recettes provenant de l'IFON, la loi devrait fixer une valeur minimale et une valeur maximale pour le taux C (le projet de loi sous avis le propose de toute façon).

À travers cette formule, qui est absolument réalisable à la fois d'un point de vue administratif et législatif, l'IFON reformé protégerait son caractère et l'autonomie communal, tout en étant toujours collecté sur base de la valeur immobilière se trouvant sur le territoire communal en question, mais qui est finalement fortement progressif à cause du taux d'imposition N qui est évalué en rapport avec le patrimoine immobilier national du particulier/entreprise en question.

Le degré de progressivité et les barèmes doivent être bien choisis afin d'éviter la possibilité d'effets secondaires néfastes. Les barèmes et les taux N devraient finalement provoquer soit le maintien, soit la diminution d'impôt pour tous ceux qui détiennent des patrimoines immobiliers modestes et une augmentation fortement progressive pour ceux qui détiennent des patrimoines importants.

En suivant cette méthode, l'IFON serait transformé en un véritable impôt progressif sur le patrimoine immobilier luxembourgeois, qui aurait à la fois un caractère dissuasif sur la concentration croissante du patrimoine immobilier et la spéculation immobilière, et qui serait juste d'un point de vue social et fiscal.

Afin d'éviter que le poids de l'IFON soit finalement répercuté sur les locataires, il est évident que notre modèle devrait être combiné à l'introduction d'un plafonnement efficace des loyers.

L'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB)

S'il existe déjà aujourd'hui plusieurs mesures disponibles aux communes qui sont censées mobiliser le potentiel constructible et (les logements vacants) dont notamment l'obligation de construire avec la taxe de non-affectation afférente ainsi que l'impôt foncier B6, force est de constater que la majorité des communes n'ont pas mis en vigueur les mesures précitées.

Étant donné que la rétention de terrains constructibles représente un des freins principaux à la dynamisation du rythme auquel le parc immobilier résidentiel puisse être développé, les auteurs du projet de loi proposent de remplacer lesdits instruments par un nouvel impôt national – l'IMOB – qui sera, contrairement aux mesures à caractère local précitées, obligatoire et uniformément appliqué sur tout le territoire du Luxembourg. Ainsi, l'IMOB est censé mobiliser les terrains constructibles pour lutter contre la pénurie de logements.

Le registre national des fonds non construits

Afin de pouvoir établir la valeur de base nécessaire au calcul de l'IMOB, les auteurs proposent de créer tout d'abord un répertoire/inventaire au niveau national de tous les fonds non construits (viabilisés et non viabilisés) – le registre national des fonds non construits – répondant à des besoins fiscaux, administratifs, statistiques et scientifiques.

Le taux national à la mobilisation de terrains (tmob)

Les auteurs proposent l'introduction d'un taux national à la mobilisation de terrains (tmob) qui varie en fonction de la question de savoir si le fonds non construit est un fonds viabilisé ou non viabilisé et qui augmente progressivement en fonction des années que le fonds est considéré comme fonds non construit. Selon les auteurs, « 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. »¹⁴

Pour les fonds viabilisés, le taux national à la mobilisation de terrains (t_{mob}) est fixé comme suit :

Durée d'inscription au registre à titre de fonds viabilisé à la date de référence de l'année d'imposition	Taux national à la mobilisation de terrains (t_{mob})
moins de cinq années	0 %
cinq années	5 %
six années	10 %
sept années	15 %
huit années	20 %
neuf années	25 %
dix années	50 %
onze années	75 %
douze années	100 %
treize années	125 %
quatorze années	150 %
quinze années	200 %
seize années	250 %
dix-sept années	300 %
dix-huit années	350 %
dix-neuf années	400 %
au moins vingt années	450 %

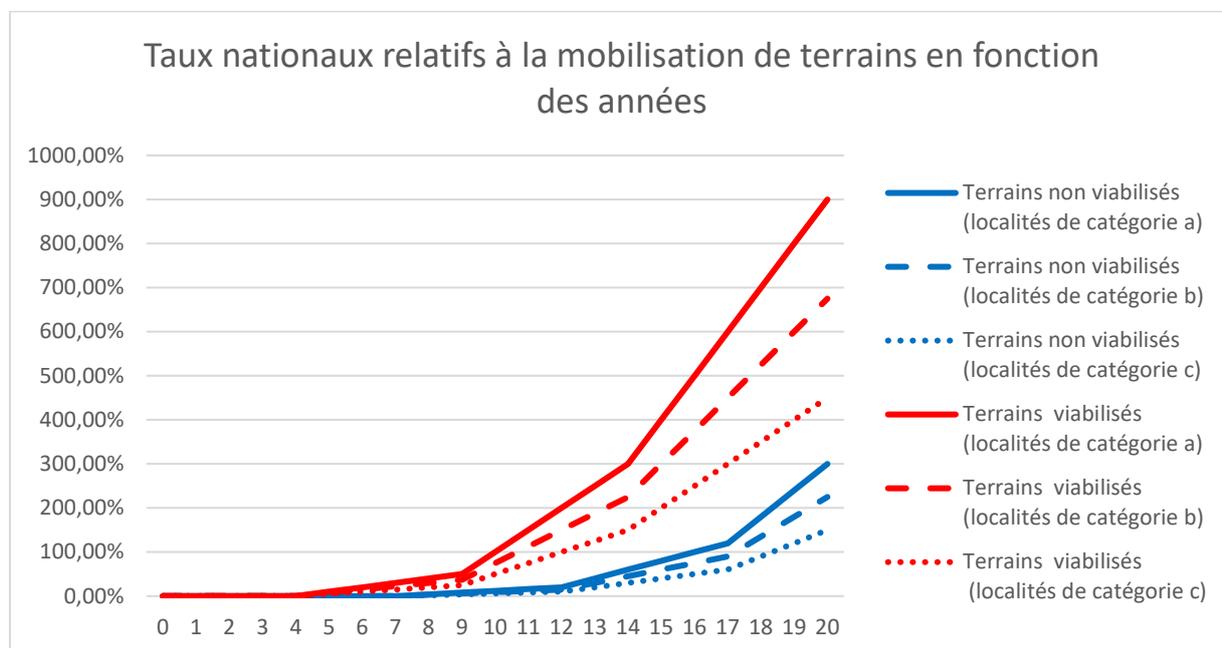
¹⁴ Ministère de l'Intérieur, 115.

Pour les fonds non viabilisés, le t_{mob} est fixé comme suit :

Durée d'inscription au registre à titre de fonds non viabilisé à la date de référence de l'année d'imposition	taux national à la mobilisation de terrains (t_{mob})
moins de huit années	0 %
huit années	2 %
neuf années	4 %
dix années	6 %
onze années	8 %
douze années	10 %
treize années	20 %
quatorze années	30 %
quinze années	40 %
seize années	50 %
dix-sept années	60 %
dix-huit années	90 %
dix-neuf années	120 %
au moins vingt années	150 %

Pour les fonds non construits relevant des localités prioritaires, les taux sont majorés de 100% pour les localités de catégorie a) et de 50% pour les localités de catégorie b) (Annexe VI).

Ainsi, les taux augmentent de la façon suivante :



L'abattement pour enfant(s)

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€ sur la ou les valeurs de base du ou des fonds non construits sur lesquels il est imposé.

Le montant de l'abattement est adapté annuellement en fonction de l'indice des prix médians du foncier destiné au logement.

Calcul de l'impôt à la mobilisation de terrains

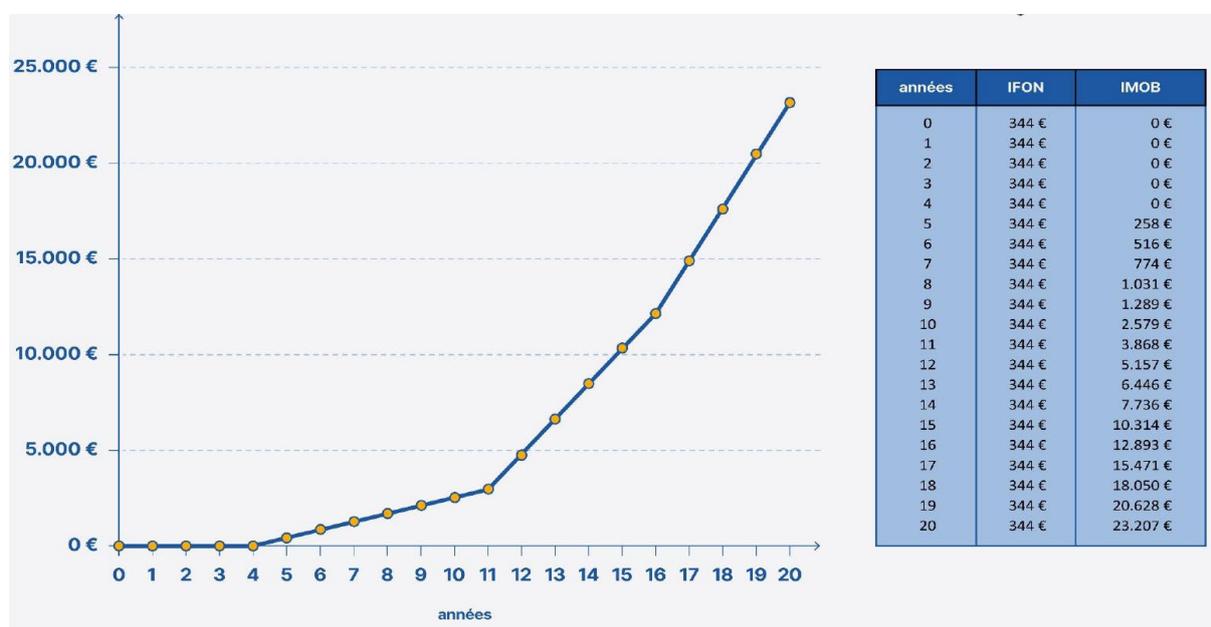
Le montant de l'IMOB dû est déterminé en fonction de la valeur de base du fonds non construit (V_f), du taux national de mobilisation (t_{mob}) et des éventuels abattements (A_{mob} = somme des abattements pour enfants < 25 ans).

L'impôt dû au titre de l'IMOB est déterminé selon le mode de calcul suivant :

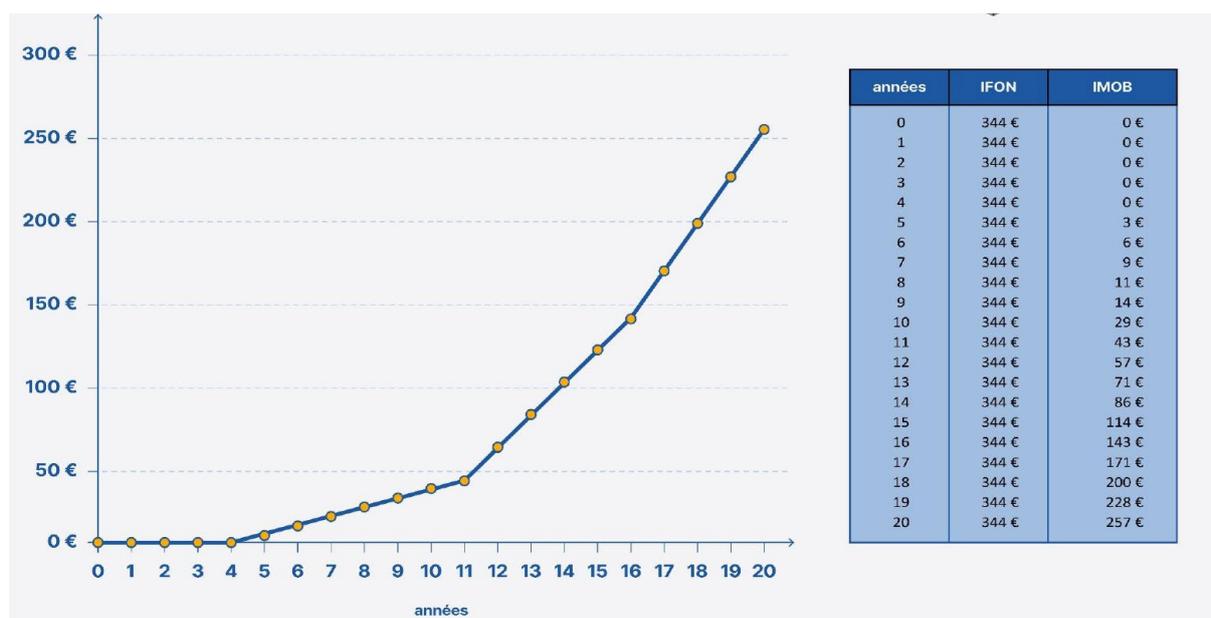
$$\mathbf{IMOB} = (V_f - A_{mob}) \cdot t_{mob}$$

Voici deux exemples repris de la présentation des Ministères responsables :

Graphique 7 : L'exemple d'un terrain de 6 ares à Mersch sans abattement pour enfant(s)



Graphique 8 : L'exemple d'un terrain de 6 ares à Mersch, propriétaire avec 1 enfant (<25 ans)



Estimation des recettes de l'IMOB

Étant donné que le T_{mob} augmente de manière progressive, les recettes provenant de l'IMOB augmentent également progressivement. Notons qu'il s'agit d'un impôt national et que les recettes générées reviennent donc intégralement à l'Etat.

Selon les simulations effectuées par le Ministère, les recettes évolueront de la façon suivante :

Année	Recettes (en millions d'euros)
0	0
1	0
2	0
3	0
4	0
5	4
6	9
7	14
8	22
9	30
10	57
11	82
12	107
13	143
14	176
15	222
16	259
17	282
18	311
19	311
20	273

Calculs et Tableau : PDL¹⁵.

¹⁵ Ministère de l'Intérieur, 155.

Les commentaires de la CSL concernant l'IMOB

La CSL salue l'introduction d'un IMOB qui est indispensable dans la lutte contre la rétention foncière et qui figure parmi nos revendications principales en matière de politique du logement.

Toutefois, au vu du degré de progressivité du taux national à la mobilisation de terrains tel que proposé par les auteurs, nous constatons que l'impôt ne commencera à véritablement inciter les propriétaires que 10/15 ans seulement après l'entrée en vigueur de l'IMOB (et encore avec plus de retard pour les fonds non viabilisés). De plus, l'effet incitatif de l'IMOB sera retardé davantage vu que l'évaluation des parcelles ne sera finalisée qu'à moyen terme étant donné que les « *outils informatiques requis à cet effet sont hautement complexes et nécessitent des phases de calibrage et de test étendues, alors qu'ils doivent être aptes à appliquer de manière fiable les paramètres énoncés ci-dessus à travers toutes les spécificités qui peuvent se présenter dans la réalité* ». ¹⁶

Qui plus est, si le taux national de mobilisation augmente en relation avec la durée de rétention d'un fonds constructible, l'IMOB ne contient aucun élément progressif en relation avec la taille/valeur de la parcelle respectivement avec la valeur totale du patrimoine foncier détenu par le contribuable. Toutefois, afin d'inciter également les quelques grands propriétaires fonciers sur un marché à caractère oligopolistique, qui détiennent généralement des moyens financiers importants leur permettant de payer facilement l'IMOB proposé, il serait important de prévoir également un élément progressif lié à la valeur de base totale du patrimoine foncier détenu par un contribuable. Faute d'un tel élément, nous risquons que le degré de concentration du foncier constructible s'accroisse davantage.

Dans ce contexte, nous tenons à souligner la proposition de révision n°7755 de la constitution (citée également par les auteurs), adoptée en première lecture en date du 9 mars 2022, qui prévoit la consécration du droit à un logement approprié comme objectif à valeur constitutionnelle en disposant que : « *L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié* ».

Les auteurs stipulent d'ailleurs que le projet de loi a comme objectif de « *lutter contre la pénurie de logements en contrecarrant la spéculation immobilière et en incitant les propriétaires à mobiliser leurs terrains et à mettre leurs logements existants à disposition sur le marché locatif* » ¹⁷.

Au vu de l'urgence de la crise du droit au logement et la pénurie acute de logements, nous sommes d'avis que le t_{mob} (notamment celui des parcelles viabilisées) devrait commencer à jouer plus tôt. En fait, les propriétaires de ces parcelles ont eu tout le temps pour mobiliser leurs terrains, mais ils ont décidé d'opter pour la spéculation foncière. De plus, si l'IMOB n'est pas encore en vigueur pour le moment, force est de constater que la nécessité d'introduire un tel impôt fait de facto le consensus et que les propriétaires concernés peuvent donc déjà aujourd'hui commencer à lancer le processus de mobilisation de leur(s) terrain(s). Au vu de l'imminence de la crise du logement, il est, à nos yeux, irresponsable d'attendre 15 ans supplémentaires jusqu'à ce que les terrains concernés soient finalement mobilisés.

Si nous soutenons à priori l'abattement pour enfant(s), nous avons constaté une disposition qui nous semble en contradiction avec l'idée sous-jacente au projet de loi.

Ainsi, l'article 33, (3), dispose : « *Dans l'hypothèse où l'abattement est supérieur à la valeur de base du fonds non construit sur lequel l'abattement a été appliqué, le solde de l'abattement est appliqué sur la valeur de base du fonds non construit présentant le taux le plus élevé parmi les fonds non construits n'ayant pas encore bénéficié de l'abattement.* » ¹⁸

Or, dans le cadre de l'exposé des motifs, les auteurs stipulent que l'abattement pour enfant(s) dans le cadre de l'IMOB « *permet de libérer d'impôt une surface de taille raisonnable pour chaque enfant permettant la construction d'une maison unifamiliale.* » ¹⁹

Toutefois, au vu de l'article 33, (3), nous constatons que dans le cas où l'abattement dépasserait la valeur de base du premier terrain constructible, le solde pourrait être utilisé pour partiellement

¹⁶ Ministère de l'Intérieur, 77.

¹⁷ Ministère de l'Intérieur, 69.

¹⁸ Ministère de l'Intérieur, 24.

¹⁹ Ministère de l'Intérieur, 78.

défiscaliser un deuxième terrain. Notre Chambre est d'avis que cette approche est incohérente. En fait, l'abattement de 3.400€ devrait être limité à la défiscalisation d'un seul terrain constructible. Dans le cas où la valeur de base soit inférieure à 3.400€, le solde devrait être supprimé.

Nous demandons en outre que l'ensemble des recettes provenant de l'IMOB soit utilisé exclusivement dans le cadre de l'effort national contre la crise du logement – accumulation d'une réserve foncière étatique, construction et rénovation de logements abordables, etc. – à travers, par exemple, le fonds spécial de soutien au développement du logement.

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

L'impôt communal facultatif sur les logements non-occupés qui a été introduit par les articles 15 et suivants 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 n'a pas été mis en vigueur par la majorité des communes et elle reste généralement dysfonctionnel. Or, afin d'inciter l'occupation respectivement sanctionner la non-occupation d'immeubles destinés au logement ou à l'hébergement de personnes, les auteurs proposent de le remplacer par un impôt national obligatoire : L'impôt sur la non-occupation de logements (INOL).

L'INOL est censé mobiliser les logements existants non-occupés afin de lutter contre la pénurie de logements.

Le bourgmestre de la commune du lieu de situation d'un logement est compétent pour l'identification et le constat de l'état de non-occupation d'un logement. Tout logement non-occupé (constat, identité des contribuables, durée, etc.) doit être mis à jour dans le registre des logements non-occupés à l'aide d'un service informatique homogène mis à disposition par l'Etat.

L'administration des contributions directes est compétente pour la fixation, la perception et le recouvrement de l'INOL au profit de l'Etat (impôt national).

La présomption de non-occupation

Tous les logements à l'adresse desquels aucune personne physique n'est inscrite au registre de la population pendant une période de six mois consécutifs sont présumés non-occupés. L'état de non-occupation d'un logement est constaté par le bourgmestre après interconnexion du registre national des bâtiments et des logements et du registre national des personnes physiques.

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.

La présomption peut être renversée par l'administré qui peut justifier l'occupation d'un logement, ou la non-occupation d'un logement par des raisons légitimes ou indépendantes de la volonté de l'administré ou un cas de force majeure.

Calcul de l'impôt sur la non-occupation de logements

Le montant de l'INOL est déterminé en fonction de la valeur centrale et du nombre d'années consécutives de non-occupation du logement.

L'impôt sur la non-occupation de logements est déterminé selon le mode de calcul suivant :

$$\text{INOL} = V_c + (V_c \cdot 0,3 \cdot a)$$

V_c est la valeur centrale pour les logements non-occupés. Le montant de la valeur centrale sur la non-occupation de logements est un montant forfaitaire par logement fixé à 3.000€. Ce montant correspond à la valeur de 902,74 de l'indice annuel des prix de la construction.

a est le nombre d'années consécutives à la première année pour laquelle l'impôt est dû.

Le nombre a ne peut pas être supérieur à 5.

Ainsi, l'impôt dû augmente d'année en année de 30% et touche son plafond de 7.500€ à partir de la cinquième année consécutive de non-occupation du logement, plafond qui augmente toutefois en fonction de l'indice des prix de la construction.



Selon les auteurs, les recettes annuelles provenant de l'INOL sont estimées à 13,7 millions d'euros (tableau ci-dessous). Toutefois, au vu du calcul, nous constatons que 20% sont retirés de la 1^{ère} approximation du nombre de logements non-occupés au Luxembourg en tant que logements insalubres et ne sont donc pas pris en compte dans l'estimation des recettes respectivement pas considérés comme non-occupés. Tandis qu'il est évident que les logements en transformation et en réattribution ne devraient pas être imposés, nous tenons à souligner qu'il n'existe, à nos yeux, aucune raison pour ne pas imposer les logements insalubres. S'il ne faut évidemment pas promouvoir la mise en location de logements insalubres, l'INOL devrait constituer un instrument pour inciter, voire forcer la rénovation, l'amélioration et la remise en état de logements insalubres (respectivement de forcer la vente des logements) et de mobiliser ainsi l'intégralité du parc résidentiel luxembourgeois.

Nous demandons en outre que l'ensemble des recettes provenant de l'INOL soit utilisé exclusivement dans le cadre de l'effort national contre la crise du logement – accumulation d'une réserve foncière étatique, construction et rénovation de logements abordables, etc. – à travers, par exemple, le fonds spécial de soutien au développement du logement.

Nombre total de logements	255.000
Taux brut d'inoccupation 2011	7%
1^{re} approximation logements non occupés à déduire	15.300
Approximation Logements insalubres	20%
Approximation logements en transformation	20%
Approximations logements en réattribution	30%
Somme	70%
2^e approximation logements non occupés	4.590
Estimation des Recettes	13.770.000 €

Source : PDL²⁰.

Les commentaires de la CSL concernant l'INOL

La CSL salue l'introduction de l'INOL.

Concernant la valeur centrale pour les logements non-occupés V_c , nous tenons à souligner que l'effet mobilisateur de la sanction dépend non seulement du niveau de la V_c en valeur absolue, mais également du niveau de la V_c par rapport aux plus-values latentes qui peuvent être accumulées annuellement, respectivement du rapport entre le loyer annuel potentiel et la plus-value annuelle. En effet, plus la plus-value latente accumulée annuellement est importante par rapport au loyer et à l'INOL, plus l'INOL perd son caractère mobilisateur.

L'article 50 propose de faire évoluer le montant de la V_c en fonction de l'indice des prix de la construction.²¹ Vu que les prix immobiliers augmentent généralement de manière plus dynamique que les prix de la construction et que l'impact mobilisateur de l'INOL dépend du rapport plus-value latente/INOL, nous sommes d'avis qu'il faudrait indexer la V_c en fonction de l'évolution des prix immobiliers afin de garantir que la V_c évolue en ligne avec les plus-values latentes et garde ainsi son effet incitatif.

De plus, nous constatons que la V_c ne dépend ni de la surface ni de la localisation du logement. Par conséquent, plus l'appartement est grand et bien situé (et cher) et produit donc une plus-value importante, plus l'INOL perd son effet incitatif. Or, afin d'endiguer la spéculation sur la plus-value dans les agglomérations proches des centres économiques, nous proposons de prévoir une majoration de l'INOL pour les logements relevant des localités prioritaires (à l'image du t_{mob}). En provoquant ainsi l'occupation des logements et la densification de certaines zones prioritaires (sans nécessité de construire davantage de logements), l'INOL pourrait également devenir un instrument important dans le cadre de l'aménagement du territoire.

De plus, à l'image de nos commentaires concernant l'IFON et l'IMOB, nous constatons une fois de plus que l'INOL n'augmente pas en relation avec le nombre de logements respectivement avec la valeur totale des logements non-occupés détenus par un seul contribuable. Si la réforme devrait donc permettre à inciter les petits propriétaires à mettre leur(s) bien(s) en location, la réforme risque

²⁰ Ministère de l'Intérieur, 156.

²¹ Ministère de l'Intérieur, 29-30.

d'être insuffisamment ambitieuse pour inciter les grands acteurs qui retiennent parfois des dizaines de logements en spéculant principalement sur l'accumulation d'une plus-value latente. Afin de mobiliser l'intégralité du parc résidentiel, il est, à nos yeux, indispensable d'intégrer un élément progressif en relation à la dimension respectivement la valeur du parc résidentiel non-occupé détenu par le contribuable.

Conclusion

La législation actuellement en vigueur en matière d'impôt foncier (IFON) se base sur des valeurs unitaires fortement anachroniques qui sont dépassées depuis longtemps par l'évolution réelle du marché immobilier luxembourgeois. En raison de cette déconnexion entre les valeurs unitaires et les valeurs vénales des parcelles, le régime provoque de nombreux exemples de traitement inégalitaire, et donc anticonstitutionnel, entre différents propriétaires. **Par conséquent, l'initiative législative sous avis est devenue incontournable et notre Chambre salue, à priori, le fait que le Ministère de l'Intérieur s'attaque finalement à cette réforme laborieuse et délicate.**

Tout de même, nous tenons à proposer certaines remarques et critiques quant aux détails du régime proposé.

Nous soutenons le système d'évaluation foncière tel que proposé par les auteurs qui attribue à chaque parcelle une valeur de base (le pendant à la valeur unitaire actuelle) et qui constitue le cœur du calcul de l'IFON (et de l'Impôt à la mobilisation de terrains (IMOB)). En effet, la formule permet de calculer des valeurs de base qui reflètent de manière assez précise les rapports de valeur foncière entre les différentes parcelles et ceci de manière automatisée et informatisée dans la plus large mesure possible. Or, afin d'adapter la formule régulièrement à l'évolution du marché immobilier luxembourgeois, nous tenons à souligner l'importance d'une révision périodique du système d'évaluation foncière, révisions que doivent être discutées dans le cadre d'une large délibération démocratique incluant, entre autres, les chambres professionnelles.

Concernant le calcul de l'IFON, nous saluons l'introduction d'un abattement pour le contribuable qui réside dans son propre logement ; la défiscalisation partielle de la résidence principale faisait partie de nos revendications récurrentes en matière de réforme de l'IFON. Toutefois, nous proposons de fixer l'abattement par logement et non par propriétaire-résident du logement. De plus, nous soulignons sur base de plusieurs exemples que le cumul d'abattements peut provoquer des situations dans lesquels le niveau de l'IFON finalement dû ne reflète plus du tout la valeur de base (et donc la valeur foncière) de la parcelle et que nous risquons que des propriétaires moins aisés d'appartements seront imposés de manière défavorable par rapport aux propriétaires de maisons à forte valeur foncière. Par conséquent, l'abattement risque d'avoir un effet régressif.

De plus, nous constatons que la réforme provoque une hausse importante de l'IFON pour les logements locatifs. Or, faute d'un plafonnement efficace des loyers, nous risquons que la hausse de l'IFON soit finalement répercutée sur les locataires qui figurent parmi les membres les plus vulnérables de notre société. Afin d'éviter des effets sociaux néfastes, il est donc indispensable de coupler l'IFON à une réforme ambitieuse en matière de bail à usage d'habitation.

La Chambre des salariés a souligné régulièrement que la réforme de l'IFON doit viser l'introduction d'une imposition foncière progressive. Logiquement, notre Chambre regrette fortement de constater que l'IFON proposé ne contient aucun élément progressif.

Nous sommes d'avis que l'impôt sur la propriété immobilière devrait permettre de capter une part de la rente dont profitent les propriétaires de biens immobiliers. En effet, la plus-value foncière existe non pas naturellement, non pas uniquement du fait d'une demande croissante et d'un jeu de marché, mais surtout grâce aux aménités locales et aux efforts des collectivités locales et nationales qui contribuent à valoriser les biens immobiliers par les aménagements infrastructurels consentis accroissant la valeur des terrains et autres immeubles. Il est donc légitime que ces collectivités récupèrent une partie de cette rente qui découle de ces investissements consentis.

De plus, face aux concentrations extrêmes de patrimoine immobilier autre que la résidence principale et aux dysfonctionnements sur le marché immobilier, une imposition progressive du patrimoine immobilier pourrait à la fois limiter les appétits commerciaux ou spéculatifs et, dans un souci d'optimiser l'allocation des ressources, favoriser une meilleure circulation du capital, une optimisation

de l'usage des biens et une gestion dynamique du patrimoine immobilier afin de fluidifier le marché immobilier en perspective d'un rééquilibrage espéré.

Aux yeux de la Chambre des salariés, la réforme de l'IFON devrait non seulement actualiser l'évaluation foncière, mais également soutenir le développement d'une certaine justice fiscale au niveau de l'imposition du patrimoine immobilier et contribuer ainsi à la restauration de la cohésion sociale.

Tandis qu'une multitude d'institutions nationales et internationales soulignent régulièrement le niveau exceptionnellement faible de l'imposition périodique sur la propriété foncière (respectivement immobilière) sis au Luxembourg, le régime sous avis ne vise (explicitement) aucune augmentation du niveau général de l'imposition de la propriété immobilière.

Si nous soutenons donc la formule choisie dans le cadre de l'évaluation foncière, nous sommes d'avis que la réforme proposée manque d'ambitions et ne change rien quant au caractère et au poids majoritairement symboliques de l'IFON. Or, afin de fluidifier le marché immobilier luxembourgeois et de garantir une allocation optimale des ressources, tout en réintroduisant une certaine justice fiscale au niveau de l'imposition du patrimoine immobilier, nous revendiquons que l'IFON soit redynamisé et tonifié de manière plus conséquente!

Si nous soutenons la réforme de l'IFON, nous demandons que le projet de loi soit amélioré en tenant compte de nos remarques concernant l'effet régressif potentiel des abattements et le manque de tout élément progressif quant à la valeur totale du patrimoine foncier détenu par le contribuable.

De plus, dans le cas où le modèle IFON finalement voté ne contiendrait aucun élément progressif, notre Chambre tient à souligner qu'il est alors incontournable de lier la réforme à l'introduction concomitante d'un impôt progressif sur le patrimoine immobilier (qui prendrait en compte à la fois la valeur du foncier et celle de la construction) respectivement, de manière générale, à un impôt progressif sur la fortune.

La rétention foncière et les comportements spéculatifs incontestables des grands propriétaires terriens figurent parmi les raisons principales ayant provoqué la crise du logement qui menace actuellement la paix sociale au Luxembourg. Logiquement, notre Chambre salue que les auteurs proposent l'introduction d'un impôt national à la mobilisation de terrains (IMOB).

Toutefois, au vu du degré de progressivité du taux national à la mobilisation de terrains tel que proposé par les auteurs, nous constatons que l'impôt ne commencera à véritablement inciter les propriétaires que 10/15 ans seulement après l'entrée en vigueur de l'IMOB (et encore avec plus de retard pour les fonds non viabilisés). Or, il ne suffit pas d'agir dans 20 ans, il faut agir dès maintenant ! La crise du droit au logement est urgente et il faut un instrument qui permet de lutter contre la rétention foncière et la pénurie acute de logements dès que possible. Au vu de l'imminence de la crise du logement, il est, à nos yeux, irresponsable d'attendre 15 ans supplémentaires jusqu'à ce que les terrains concernés soient finalement mobilisés.

De plus, à l'image de nos critiques concernant l'IFON, nous regrettons que l'IMOB ne contient aucun élément progressif en relation avec la taille/valeur de la parcelle respectivement avec la valeur totale du patrimoine foncier détenu par le contribuable. Toutefois, afin d'inciter en première ligne les quelques grands propriétaires fonciers sur un marché à caractère fortement oligopolistique, qui détiennent généralement des moyens financiers importants leur permettant de payer facilement l'IMOB proposé, il serait important de prévoir également un élément progressif quant à la valeur de base totale du patrimoine foncier détenu par un contribuable. Faute d'un tel élément, nous risquons que le degré de concentration du foncier constructible s'accroisse davantage, évolution néfaste qui est d'ailleurs déjà en train de se poursuivre en raison de la hausse récente des taux d'intérêt.

Notre Chambre a revendiqué à maintes reprises l'introduction d'un impôt national sur les logements non-occupés. En pleine crise du droit au logement, il est indispensable de mobiliser la totalité du parc locatif résidentiel existant et de sanctionner les comportements spéculatifs et la rétention de logements. Par conséquent, notre Chambre salue l'introduction de l'impôt national sur la non-occupation de logements (INOL).

Cependant, afin d'endiguer la spéculation sur la plus-value dans les agglomérations proches des centres économiques qui devraient être densifiées davantage, nous proposons de faire évoluer la valeur centrale V_c en fonction de la surface et de la localisation du logement concerné. De plus, à l'image de nos commentaires concernant l'IFON et l'IMOB, nous proposons d'ajouter un élément progressif en relation avec le nombre respectivement la valeur de base totale des logements non-occupés détenus par un seul contribuable afin de rendre l'INOL suffisamment contraignant pour inciter également les grands acteurs qui retiennent parfois des dizaines de logements en spéculant principalement sur l'accumulation d'une plus-value latente.

Pour conclure, la Chambre des salariés soutient la réforme de l'IFON ainsi que l'introduction de l'IMOB et de l'INOL, deux instruments qui figuraient parmi nos revendications récurrentes en matière de politique du logement et qui sont indispensables pour mobiliser à la fois la réserve foncière retenue et l'intégralité du parc résidentiel existant. Tout de même, nous tenons à souligner que nous sommes d'avis que le projet de loi manque d'ambitions sur certains aspects – effet potentiellement régressif des abattements dans le cadre de l'IFON, absence de tout élément d'imposition progressive quant à la valeur totale du patrimoine foncier/immobilier détenu par le contribuable, degré de progressivité insuffisant dans le cadre de l'IMOB – et risque de n'avoir, au moins à court et à moyen terme, qu'un impact très limité dans la lutte contre la crise du logement. Or, la crise est urgente et nous demandons une intervention politique courageuse et immédiate ! Par conséquent, nous revendiquons que nos critiques et remarques soient prises en compte et intégrées dans le projet de loi.

Luxembourg, le 9 février 2023

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.