

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**

I. Texte du projet de loi

TITRE 1 ^{ER} . IMPÔT FONCIER ET IMPÔT À LA MOBILISATION DE TERRAINS.....	5
Chapitre 1^{er}. Dispositions générales.....	5
Section 1 ^{ière} . Dispositions préliminaires	5
Art. 1. Définitions	5
Art. 2. Fondements et compétences.....	7
Art. 3. Date de référence.....	7
Art. 4. Contribuable.....	7
Art. 5. Ventilation de l'impôt entre une pluralité de contribuables.....	8
Art. 6. Exemptions.....	8
Art. 7. Notifications aux contribuables.....	9
Art. 8. Naissance des créances d'impôt	9
Art. 9. Confidentialité des données.....	9
Section 2. Valeur de base.....	10
Art. 10. Détermination de la valeur de base	10
Art. 11. Obligation de réévaluation.....	13
Art. 12. Données à la source de la réévaluation	13
Art. 13. Bulletin de valeur de base	13
Art. 14. Réclamations et recours.....	14
Art. 15. Mise à disposition des données des bulletins de valeur de base.....	15
Art. 16. Responsabilité et finalité du traitement des données	15
Section 3. Registre national des fonds non construits	15
Art. 17. Objectif.....	15
Art. 18. Mesures.....	16
Art. 19. Principe.....	16
Art. 20. Assiette d'un fonds non construit	16
Art. 21. Données figurant au registre.....	18
Art. 22. Accès.....	18
Art. 23. Extraits.....	18
Art. 24. Responsabilités et finalités du traitement des données	18
Chapitre 2. Impôt foncier.....	19
Art. 25. Taux de l'impôt foncier.....	19
Art. 26. Abattements.....	19
Art. 27. Calcul de l'impôt foncier.....	20
Art. 28. Bulletin de l'impôt foncier.....	20

Art. 29.	Réclamations et recours	21
Art. 30.	Exigibilité, recouvrement et prescription	21
Art. 31.	Responsabilités et finalités du traitement des données	22
Chapitre 3. Impôt à la mobilisation de terrains		22
Art. 32.	Taux national à la mobilisation de terrains	22
Art. 33.	Abattement	23
Art. 34.	Calcul de l'impôt à la mobilisation de terrains	24
Art. 35.	Bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains	25
Art. 36.	Réclamations et recours	25
Art. 37.	Exigibilité, recouvrement et prescription	25
Art. 38.	Obligation d'information	26
Art. 39.	Non-déductibilité.....	26
Art. 40.	Responsabilités et finalités du traitement des données	26
TITRE 2. IMPÔT SUR LA NON-OCCUPATION DE LOGEMENTS		26
Art. 41.	Principe.....	26
Art. 42.	Constat de l'état de non-occupation.....	27
Art. 43.	Registre des logements non-occupés.....	27
Art. 44.	Présomption de non-occupation.....	28
Art. 45.	Mise à disposition des données du constat de l'état de non-occupation	29
Art. 46.	Date de référence.....	29
Art. 47.	Contribuable.....	29
Art. 48.	Naissance des créances d'impôt	29
Art. 49.	Information par le notaire.....	29
Art. 50.	Calcul de l'impôt sur la non-occupation de logements	29
Art. 51.	Bulletin de l'impôt sur la non-occupation de logements	30
Art. 52.	Réclamations et recours contre le bulletin de l'impôt sur la non-occupation de logements	31
Art. 53.	Exigibilité, recouvrement et prescription.....	31
Art. 54.	Non-déductibilité.....	31
Art. 55.	Responsabilité des données	31
Art. 56.	Evaluation.....	31
TITRE 3. DISPOSITIONS FINALES		32
Section 1 ^{ère} . Dispositions modificatives		32
Art. 57.	Loi modifiée dite « <i>Abgabenordnung (AO)</i> » du 22 mai 1931	32
Art. 58.	Loi modifiée dite « <i>Bewertungsgesetz (BewG)</i> » du 16 octobre 1934	32

Art. 59.	Loi modifiée dite « <i>Steueranpassungsgesetz (StAnpG)</i> » du 16 octobre 1934.....	34
Art. 60.	Loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes.....	34
Art. 61.	Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu	34
Art. 62.	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.....	35
Art. 63.	Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain	35
Art. 64.	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	36
Art. 65.	Loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement	36
Art. 66.	Loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale	36
Art. 67.	Loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer	36
Section 2. Dispositions abrogatoires		36
Art. 68.	Loi du 19 juillet 1904 sur les impositions communales.....	36
Art. 69.	Loi modifiée dite « <i>Grundsteuergesetz (GrStG)</i> » du 1 ^{er} décembre 1936 et mesures exécutoires	36
Section 3. Dispositions transitoires		37
Art. 70.	Loi modifiée dite « <i>Grundsteuergesetz (GrStG)</i> » du 1 ^{er} décembre 1936 et mesures exécutoires	37
Art. 71.	Usufruit par la volonté de l'homme en cours.....	37
Section 4. Intitulé de citation et entrée en vigueur		37
Art. 72.	Intitulé de citation	37
Art. 73.	Entrée en vigueur	37

ANNEXE I – Coordonnées des localisations des fonds, facteur temps-distance (t_{loc}) et taux d'équipement local (i_{loc})	38
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

ANNEXE II – Coefficients relatifs au mode d'utilisation du sol des zones établies sur base de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, avant sa modification par la loi du 28 juillet 2011, et des dispositions et mesures d'exécution de celle-ci.....	61
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

ANNEXE III – Coefficients relatifs au mode d'utilisation du sol des zones établies sur base de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée par la loi du 28 juillet 2011 et les lois ultérieures, et des dispositions et mesures d'exécution de celle-ci.....	62
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

ANNEXE IV – Localités prioritaires au titre de l'article 33, paragraphe 3	63
----------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Titre 1^{er}. Impôt foncier et impôt à la mobilisation de terrains

Chapitre 1^{er}. Dispositions générales

Section 1^{re}. Dispositions préliminaires

Art. 1. Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

- 1° « fonds » : les parcelles cadastrales telles qu'issues de la documentation cadastrale établie en vertu de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie, sises entièrement ou partiellement en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée au sens de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et du règlement pris en exécution de son article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 ;
- 2° « fonds non construits » : les fonds et les parties ou ensembles de fonds qui peuvent accueillir conformément aux dispositions du plan d'aménagement général et, le cas échéant, du plan d'aménagement particulier, une ou plusieurs constructions destinées entièrement ou partiellement au logement, sans préjudice de la nécessité de procéder à un lotissement ou à un remembrement, et dont l'assiette est définie par l'article 20 ;
- 3° « lotissement » : le lotissement au sens de l'article 29, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004 ;
- 4° « remembrement » : le remembrement urbain au sens des articles 63 et suivants de la loi précitée du 19 juillet 2004 ;
- 5° « valeur de base » : l'évaluation en euros d'un fonds, conformément à l'article 10 ;
- 6° « objets imposables » :
 - a) en matière d'impôt foncier : les fonds ;
 - b) en matière d'impôt à la mobilisation de terrains : les fonds non construits ;
- 7° « le ministre » : le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ;
- 8° « usufruitier » : l'usufruitier au sens des articles 578 et suivants du Code civil ;
- 9° « superficiaire » : le superficiaire au sens de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant 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 ;
- 10° « emphytéote » : l'emphytéote au sens de la loi précitée du 22 octobre 2008 ;

- 11° « documentation cadastrale » : la documentation cadastrale au sens de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie ;
- 12° « copropriété » : la copropriété au sens de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ;
- 13° « état descriptif de division de l'immeuble » : l'état descriptif de division de l'immeuble au sens de l'article 4 de la loi modifiée du 19 mars 1988 sur la publicité foncière en matière de copropriété, telle que résultant du règlement de copropriété ou de toute autre document de même valeur ;
- 14° « indice des prix médians du foncier destiné au logement » : l'indice visé à l'article 10, paragraphe 3 ;
- 15° « localisation des fonds » : les centres de localité, de quartier ou de lieu-dit définis pour chaque fonds par les coordonnées figurant en annexe I ;
- 16° « contenance cadastrale » : l'élément constitutif du registre foncier issu de la documentation cadastrale, qui renseigne la contenance d'une parcelle, dont la précision est fonction du mode et des techniques de détermination de la parcelle ;
- 17° « registre » : le registre national des fonds non construits au sens des articles 17 et suivants ;
- 18° « fonds viabilisés » : les fonds non construits pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics visés par l'article 23 de la loi précitée du 19 juillet 2004 sont achevés, sans préjudice de la nécessité de procéder à un lotissement ou à d'éventuels travaux accessoires au sens de l'article 37, alinéa 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004.
- 19° « fonds non viabilisés » : les fonds non construits pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics visés par l'article 23 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ne sont pas achevés ;
- 20° « gros œuvre » : l'ensemble des ouvrages qui composent l'ossature d'une construction ainsi que sa stabilité, à l'exception de la toiture ;
- 21° « dépendance » : tout volume accolé ou isolé, ni destiné au séjour prolongé de personnes, ni à une activité professionnelle. Sont d'office considérés comme dépendances les abris de jardin, les garages et les car-ports ;
- 22° « identifiant » : le numéro d'identification unique attribué à chaque fonds non construit ;
- 23° « constructions à préserver » : les constructions ou parties de constructions à préserver au sens de la loi précitée du 19 juillet 2004 et de ses dispositions et mesures d'exécution.

Art. 2. Fondements et compétences

- (1) Le collège des bourgmestre et échevins fixe, prélève et recouvre annuellement l'impôt foncier sur les fonds sis sur le territoire communal.
- (2) L'Administration des contributions directes fixe, prélève et recouvre annuellement l'impôt à la mobilisation de terrains sur les fonds non construits.
- (3) Le montant des impôts précités est fixé en fonction de la valeur de base de l'objet imposable, du taux d'imposition et des éventuels abattements appliqués.
- (4) La compétence en matière de la fixation de la valeur de base et de l'établissement du bulletin de valeur de base revient au ministre.

Art. 3. Date de référence

- (1) Les impôts visés à l'article 2 sont fixés par année d'imposition. L'année d'imposition cadre avec l'année civile.
- (2) Le premier janvier de l'année civile dans laquelle tombe le commencement de l'année d'imposition pour laquelle l'impôt est prélevé constitue la date de référence par rapport à laquelle sont déterminés les objets imposables et les valeurs de base, les contribuables, les abattements et les taux de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains.

Art. 4. Contribuable

- (1) Est contribuable au titre de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains le propriétaire de l'objet imposable.
- (2) En cas de démembrement du droit de propriété, est contribuable:
 - 1° l'usufruitier et le nu-propriétaire, lorsque le fonds est donné en usufruit dans les conditions de l'article 69, paragraphe 1^{er}, sinon l'usufruitier, sous réserve de l'article 6, paragraphe 2 ;
 - 2° sinon, le superficiaire, lorsque le fonds est donné en superficie ;
 - 3° sinon, l'emphytéote, lorsque le fonds est donné en emphytéose.
- (3) Les qualités de propriétaire, respectivement de détenteur, des droits réels démembrés visés au paragraphe 2 se présument sur base des inscriptions à la documentation cadastrale.
- (4) Tout engagement ayant pour objet une prise en charge des impôts visés à l'article 2 par le locataire ou par le preneur d'un bail à ferme est nul.
- (5) Les personnes exemptées en vertu de l'article 6 ne sont pas contribuables.

Art. 5. Ventilation de l'impôt entre une pluralité de contribuables

(1) Dans les indivisions ainsi que dans les communautés matrimoniales, l'impôt dû par chaque contribuable est fixé proportionnellement à ses parts respectives, telles que résultant de la documentation cadastrale.

A défaut d'indication dans la documentation cadastrale, les contribuables sont présumés redevables à parts égales, sans préjudice d'une redistribution ultérieure dans le cadre des réclamations prévues à l'article 14. Dans ce cas, il appartient au réclamant d'établir la distribution réelle des parts sur base de son titre de propriété.

Il en va de même lorsque les indications de la documentation cadastrale sont contestées dans le cadre d'une réclamation.

(2) Dans les copropriétés, l'impôt dû par chaque contribuable est fixé proportionnellement à sa quote-part dans les parties communes, telle que résultant de l'état descriptif de division de l'immeuble ou, à défaut, de la documentation cadastrale.

A défaut d'indication dans la documentation cadastrale, les contribuables sont présumés redevables selon des quotes-parts égales, sans préjudice d'une redistribution ultérieure dans le cadre des réclamations prévues par l'article 14. Dans ce cas, il appartient au réclamant d'établir la distribution réelle des quotes-parts sur base du règlement de copropriété ou de tout autre document de même valeur.

Il en va de même lorsque les indications de l'état descriptif de division de l'immeuble ou de la documentation cadastrale sont contestées dans le cadre d'une réclamation.

(3) Pour les fonds non construits, l'impôt est d'abord ventilé de manière proportionnelle par rapport à la contenance du fonds faisant l'objet de l'imposition dans le chef du contribuable et ensuite, le cas échéant, en fonction des paragraphes 1^{er} et 2.

Art. 6. Exemptions

(1) Sont exemptés au titre de l'impôt foncier:

- 1° l'Etat ;
- 2° les communes ;
- 3° les syndicats de communes ;
- 4° les promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- 5° les fondations et les associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique, au sens de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
- 6° les personnes morales de droit international public ;
- 7° les fédérations sportives agréées et leurs clubs affiliés, au sens de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ;
- 8° les exploitants des fonds affectés à une piste ou une voie de circulation d'aérodrome, pour ces fonds.

(2) Sont exemptés au titre de l'impôt à la mobilisation de terrains, l'usufruitier et le nu-propriétaire à l'usufruit constitué sur base de l'article 767-1 du Code civil.

Art. 7. Notifications aux contribuables

(1) Sauf disposition expresse contraire, les notifications aux contribuables prévues par la présente loi s'effectuent conformément au présent article.

La notification est effectuée par simple pli fermé à la poste et est présumée accomplie le troisième jour ouvrable qui suit la remise de l'envoi à la poste, à moins qu'il ne résulte des circonstances de l'espèce que l'envoi n'a pas atteint le destinataire dans le délai prévu.

Cette présomption n'est pas renversée par le fait que le destinataire refuse sans motif légitime d'accepter l'envoi ou néglige de le réclamer en temps utile.

(2) Pour les besoins de détermination de la résidence habituelle du contribuable dans le contexte des notifications, le ministre, le receveur communal et l'Administration des contributions directes sont habilités à consulter le registre national des personnes physiques au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Il en va de même pour la constatation d'une éventuelle minorité d'âge et de l'identification du représentant légal du contribuable.

Lorsque les données du registre précité sont insuffisantes pour constater l'identité du représentant légal du contribuable mineur, les autorités précitées sont renseignées à ce sujet par le juge compétent endéans les quinze jours de la demande.

(3) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, la notification des bulletins de l'impôt à la mobilisation de terrains est effectuée selon les dispositions de la loi modifiée dite « *Abgabenordnung (AO)* » du 22 mai 1931.

Art. 8. Naissance des créances d'impôt

Les créances des impôts visés à l'article 2 prennent naissance à la date de référence de l'année d'imposition.

Art. 9. Confidentialité des données

La valeur de base d'un fonds identifié ou identifiable, de même que le bulletin de valeur de base, le bulletin de l'impôt foncier et le bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains, y compris les données et paramètres de calcul afférents, les éventuelles réclamations, observations, décisions et tout autre échange quelconque entre le contribuable et le ministre, l'Administration des contributions directes ou le collège des bourgmestre et échevins, sont confidentiels et ne peuvent être communiqués qu'aux contribuables et aux autorités précitées respectivement concernés.

Section 2. Valeur de base

Art. 10. Détermination de la valeur de base

(1) Chaque fonds se voit attribuer annuellement une valeur de base à jour à la date de référence de l'année d'imposition, conformément au présent article.

(2) La valeur de base d'un fonds est déterminée en fonction :

- 1° de la valeur de base du fonds de référence ;
- 2° de l'accessibilité de la localisation du fonds par rapport au centre de la Ville de Luxembourg ;
- 3° des équipements et services disponibles dans les limites de la localisation du fonds ;
- 4° du mode d'utilisation du sol, du degré d'utilisation du sol et du phasage de développement tels que fixés pour le fonds par le plan d'aménagement général de la commune ;
- 5° de la contenance cadastrale du fonds ;
- 6° de l'indice des prix médians du foncier destiné au logement.

(3) La valeur de base est établie selon le mode de calcul suivant :

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

V_f est la valeur de base du fonds, exprimée en euros.

$V_{réf}$ est la valeur de base du fonds de référence, exprimée en euros.

La valeur de base de référence est de 1.000 euros par are.

e est le nombre d'Euler.

t_{loc} est le facteur temps-distance qui indique 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.

Les coordonnées des localisations ainsi que les facteurs temps-distance respectifs sont définis par l'annexe I.

k_1 est le facteur de pondération du facteur temps-distance.

Ce facteur est de 0,0081.

k_2 est le facteur d'équilibrage du facteur temps-distance.

Ce facteur est de 1,126.

k_3 est le facteur de pondération du coefficient relatif au degré d'utilisation du sol en fonction du mode d'utilisation du sol.

Ce facteur est de 0,3.

i_{loc} est le taux d'équipement local, défini en fonction des équipements et services présents dans les limites de localisation du fonds.

Les taux d'équipement local respectifs sont fixés par l'annexe I.

m_f est le coefficient relatif au mode d'utilisation du sol du fonds, tel que fixé par le plan d'aménagement général.

Les coefficients du mode d'utilisation du sol sont déterminés :

- 1° pour les zones établies sur base de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des dispositions et mesures d'exécution de celle-ci, avant sa modification par la loi du 28 juillet 2011, par l'annexe II ;
- 2° pour les zones établies sur base de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des dispositions et mesures d'exécution de celle-ci, telle que modifiée par la loi du 28 juillet 2011 et les lois ultérieures, par l'annexe III.

d_f est la valeur relative au degré d'utilisation du sol.

Pour les fonds sis dans une zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » établie sur base de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des dispositions et mesures d'exécution de celle-ci, telle que modifiée par la loi du 28 juillet 2011 et les lois ultérieures, la valeur du degré d'utilisation du sol correspond au coefficient d'utilisation du sol fixé par le plan d'aménagement général.

Pour les fonds sis dans une zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant » en vertu des dispositions citées à l'alinéa qui précède, la valeur du degré d'utilisation du sol est déterminée comme suit :

- 1° Si au moins dix pour cent de la surface totale des zones d'habitation et zones mixtes de la localisation du fonds sont sises en zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », elle correspond à la moyenne harmonique de l'ensemble des coefficients d'utilisation du sol fixés pour les fonds de la localisation concernée, sis en zone d'habitation ou en zone mixte et couverts d'une zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ;
- 2° Si moins de dix pour cent de la surface totale des zones d'habitation et zones mixtes de la localisation du fonds sont sises en zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », elle correspond à la moyenne harmonique de l'ensemble des coefficients d'utilisation du sol fixés pour les fonds de la commune concernée, sis en zone d'habitation ou en zone mixte et couverts d'une

zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Par dérogation aux points 1 et 2, pour les fonds sis sur le territoire de la Ville de Luxembourg, la valeur du degré d'utilisation du sol correspond à la moyenne harmonique de l'ensemble des coefficients d'utilisation du sol fixés pour les fonds de la section cadastrale concernée, sis en zone d'habitation ou en zone mixte et couverts d'une zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Pour les fonds sis dans les zones établies sur base de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des dispositions et mesures d'exécution de celle-ci, avant sa modification par la loi du 28 juillet 2011, la valeur relative au degré d'utilisation du sol d'un fonds résulte du coefficient maximum d'utilisation du sol défini par le plan d'aménagement général, réduit de 25 pour cent.

p_f est le coefficient relatif au phasage de développement urbain du fonds, résultant d'une zone d'aménagement différé fixée au niveau du plan d'aménagement général.

Ce coefficient est de 0,75 lorsque le fonds est situé dans une zone d'aménagement différé, sinon de 1.

C_f est la contenance cadastrale du fonds, exprimée en ares.

I_p est l'indice des prix médians du foncier destiné au logement des quatre dernières années civiles précédant l'année d'imposition, déterminé sur base de l'enregistrement des mutations à titre onéreux portant sur des fonds situés en zone d'habitation et en zone mixte, exprimé en pour cent.

L'indice de base relatif à la première année d'imposition qui suit l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi est fixé à cent pour cent.

(3) La valeur de base des parties de fonds sis en zone destinée à rester libre en vertu de la loi précitée du 19 juillet 2004 et des dispositions et mesures d'exécution de son article 9, est de zéro.

(4) En cas de classement distinct de certaines parties d'un fonds par le plan d'aménagement général en termes de mode, de degré d'utilisation ou de phasage de développement urbain, la valeur de base à attribuer à ce fonds consiste en la somme des valeurs de base attribuées aux différentes parties du fonds qui connaissent un classement unique.

Le mode de calcul est le suivant :

$$V_f = \sum_{i=1}^n V_i$$

V_f est la valeur de base du fonds, exprimée en euros par are ;

- V_i** est la valeur de base d'une partie d'un fonds pour laquelle il existe un classement homogène en matière de mode et degré d'utilisation et de phasage de développement urbain ;
- n** est le nombre de parties distinctes composant le fonds en termes de mode et de degré d'utilisation du sol ainsi que de phasage de développement urbain, fixés au niveau du plan d'aménagement général.

Art. 11. Obligation de réévaluation

Le ministre procède au moins tous les trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi à une réévaluation de la valeur de base de référence et des facteurs, taux et coefficients prévus par l'article 10, à l'aide des données prévues à l'article 12.

Art. 12. Données à la source de la réévaluation

A partir de l'année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, au plus tard pour le premier jour ouvrable du mois de mai de chaque année :

- 1° les données relatives au facteur t_{loc} pour la dernière année civile complète sont transmises au ministre par le ministre ayant le Transport dans ses attributions ;
- 2° les données relatives au taux équipement local du facteur i_{loc} sont transmises au ministre par le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions ;
- 3° les données relatives à l'indice prix médians du foncier destiné au logement des quatre dernières années sont transmises au ministre par le ministre ayant le Logement dans ses attributions.

Art. 13. Bulletin de valeur de base

(1) Pour chaque contribuable, le bulletin de valeur de base renseigne :

- 1° la commune, la section, le numéro cadastral et l'adresse ou le lieu-dit de la parcelle de situation du fonds ;
- 2° la contenance cadastrale du fonds et, le cas échéant, la contenance du fonds non construit ;
- 3° la valeur de base du fonds, tout en énonçant les paramètres de calcul de celle-ci, conformément à l'article 10 ;
- 4° en cas de pluralité de contribuables pour un même fonds, les parts ou quotes-parts du contribuable destinataire du bulletin respectif ainsi que la valeur de base correspondante;
- 5° si le fonds dont la valeur de base est évaluée constitue un fonds au titre de l'impôt foncier et, le cas échéant, un fonds non construit au titre de l'impôt sur les fonds non construits ;
- 6° le cas échéant, l'identifiant et la délimitation du fonds non construit à l'appui d'un extrait graphique du registre ;
- 7° le cas échéant, si le fonds non construit est considéré comme fonds viabilisé, respectivement non viabilisé, dans le cadre de l'impôt à la mobilisation de terrains ;
- 8° le cas échéant, la situation du fonds non construit dans une localité prioritaire au sens de l'article 32, paragraphe 3 ;

9° le cas échéant, l'historique d'inscription au registre à titre de fonds non construit et à titre de fonds viabilisé ou non viabilisé, tout en indiquant l'année d'imposition à partir de laquelle un impôt à la mobilisation de terrains est susceptible de devenir exigible.

(2) Le bulletin de valeur de base indique les voies de réclamation qui sont ouvertes contre ce bulletin, le délai dans lequel la réclamation doit être introduite, l'autorité qui doit en connaître ainsi que les modalités qui sont à respecter.

(3) Le bulletin de valeur de base est établi annuellement par le ministre et notifié aux contribuables pour le premier jour ouvrable du mois de mai de l'année d'imposition.

(4) Aucun bulletin de valeur de base n'est établi pour les personnes visées à l'article 6.

(5) Le ministre accède à la documentation cadastrale, à jour à la date de référence de l'année d'imposition, aux fins de l'établissement du bulletin de valeur de base.

(6) Un règlement grand-ducal détermine la forme du bulletin de valeur de base. Le contenu du bulletin de valeur de base énoncé au paragraphe 1^{er} peut être complété par toute autre mention utile.

Art. 14. Réclamations et recours

(1) Les réclamations à l'encontre du bulletin de valeur de base sont notifiées par courrier recommandé avec accusé de réception au ministre dans les trois mois qui suivent la notification du bulletin visée à l'article 13, sous peine de forclusion.

(2) Lorsqu'une réclamation tend vers une modification de la ventilation de l'impôt entre une pluralité de contribuables ou affecte les intérêts d'une pluralité de contribuables, le ministre notifie une copie de cette réclamation aux contribuables concernés.

Le ministre informe les contribuables concernés que la réclamation introduite peut, le cas échéant, l'amener à retirer le bulletin de valeur de base initial et à émettre un bulletin rectifié, tout en les invitant à lui communiquer, sous peine de forclusion, leurs observations à cet égard par courrier recommandé avec accusé de réception endéans le mois.

Le ministre indique les motifs susceptibles de l'amener à retirer le bulletin de base initial.

(3) Le ministre statue sur les réclamations et notifie sa décision aux réclamants, aux personnes ayant fait valoir leurs observations conformément au paragraphe 2, ainsi qu'aux autres contribuables concernés, le cas échéant, en établissant un bulletin de valeur de base rectifié.

La décision indique les voies de recours qui sont ouvertes contre elle, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité qui doit en connaître ainsi que les modalités qui sont à respecter.

(4) Tout recours à l'encontre de la décision du ministre est introduit conformément à la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et à la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

(5) L'introduction d'une réclamation, respectivement d'un recours, à l'encontre du bulletin de valeur de base ne suspend pas l'exigibilité des impôts prévus à l'article 2.

Art. 15. Mise à disposition des données des bulletins de valeur de base

Dans les cinq jours ouvrables de la décision prévue à l'article 14, paragraphe 3, le ministre met les données visées à l'article 13, paragraphes 1^{er} et 6, et à l'article 21, le cas échéant rectifiées en application de l'article 14, paragraphe 3, de tous les objets imposables à disposition du collège des bourgmestre et échevins territorialement compétent, en vue du calcul de l'impôt foncier.

Endéans le même délai, il met les données précitées afférentes à des fonds non construits à disposition de l'Administration des contributions directes, en vue de l'établissement de l'impôt à la mobilisation de terrains.

Art. 16. Responsabilité et finalité du traitement des données

(1) Le ministre a la qualité de responsable du traitement des données afférentes à la valeur de base, conformément aux dispositions de l'article 4, point 7), du 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, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(2) Les données afférentes à la valeur de base d'un fonds identifié ou identifiable ne peuvent être traitées pour des finalités autres que la fixation, le prélèvement et le recouvrement des impôts visés à l'article 2. Elles peuvent également être traitées pour des finalités scientifiques, statistiques, administratives et fiscales, à condition que la finalité de ces traitements soit compatible avec les finalités pour lesquelles les données ont été établies et collectées.

Section 3. Registre national des fonds non construits

Art. 17. Objectif

(1) Le ministre instaure, sous forme d'un système d'information géographique, un registre répondant à des besoins fiscaux, administratifs, statistiques et scientifiques.

(2) Le registre a pour finalité de répertorier au niveau national les fonds non construits, les fonds viabilisés et les fonds non viabilisés, en vue de l'établissement du bulletin de valeur de base et du bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains de ces fonds.

A cette fin, un historique renseigne les dates d'inscription au registre en tant que fonds viabilisés, respectivement en tant que fonds non viabilisés.

(3) Afin de favoriser la transparence des transactions foncières, le registre a également pour finalité de renseigner pour chaque fonds viabilisé, respectivement non viabilisé, à partir de quelle année d'imposition un impôt à la mobilisation de terrains est susceptible de devenir exigible.

Art. 18. Mesures

Pour l'application des dispositions de l'article 17, les mesures suivantes sont mises en œuvre :

- 1° création du registre ;
- 2° mise à jour du registre à l'aide des données communales portant sur la mise en œuvre des plans d'aménagement et des réclamations introduites en application de l'article 14 ;
- 3° création des outils informatiques nécessaires.

Art. 19. Principe

(1) Le ministre arrête le registre pour le premier jour ouvrable du mois de février de chaque année d'imposition et informe le bourgmestre dans les cinq jours ouvrables de l'ouverture de l'accès prévu à l'article 22, paragraphe 1^{er}.

(2) Le registre est arrêté et adapté avec effet à la date de référence de l'année d'imposition.

(3) Au plus tard pour le premier jour ouvrable du mois de mars de l'année d'imposition, le bourgmestre informe le ministre des adaptations à effectuer, le cas échéant, au registre, en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 17, avec effet à la date de référence de l'année d'imposition.

Lors de l'adaptation du registre, le ministre vérifie la conformité des informations obtenues par le bourgmestre avec les dispositions de la loi et effectue, le cas échéant, les adaptations requises.

(4) Le cas échéant, le ministre adapte le registre suite aux décisions visées à l'article 14, paragraphe 3, avec effet à la date de référence de l'année d'imposition.

(5) Le registre est dressé en format « GML » sur base de la partie graphique du plan d'aménagement général de la commune.

Un règlement grand-ducal définit le contenu et la structure des fichiers informatiques.

(6) Pour les besoins d'application du présent article, le ministre est autorisé à accéder à la documentation cadastrale.

Art. 20. Assiette d'un fonds non construit

(1) Pour les fonds, parties de fonds et ensembles de fonds ne comportant aucune construction existante destinée au séjour prolongé de personnes et pouvant accueillir une ou plusieurs constructions destinées entièrement ou partiellement au logement, l'assiette du fonds non construit correspond à ce fonds, respectivement à cette partie ou à cet ensemble de fonds.

(2) Pour les fonds, parties de fonds et ensembles de fonds comportant d'ores et déjà une construction existante destinée au séjour prolongé de personnes et pouvant accueillir une ou plusieurs constructions supplémentaires destinées entièrement ou partiellement au logement, l'assiette du fonds non construit correspond :

- 1° aux lots fixés par le lotissement ou le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui peuvent encore recevoir une construction destinée entièrement ou partiellement au logement ;
- 2° sinon, à défaut de lotissement ou de plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », au fonds, à la partie de fonds ou à l'ensemble de fonds, en faisant abstraction des reculs minimaux prescrits par le plan d'aménagement particulier « quartier existant » pour la construction existante ;
- 3° sinon, à défaut de plan d'aménagement particulier « quartier existant », à la délimitation de la zone soumise à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », en faisant abstraction de l'emprise des constructions existantes destinées au séjour prolongé de personnes. Cette emprise est majorée autour de la construction existante d'un recul antérieur jusqu'à la limite de la voirie existante, d'un recul latéral de trois mètres et d'un recul postérieur de quinze mètres.

(3) L'assiette d'un fonds viabilisé est limitée à une profondeur de trente mètres à compter de la limite de la voirie existante.

(4) Ne font pas partie de l'assiette d'un fonds non construit les fonds, ainsi que les parties ou ensembles de fonds :

- 1° qui sont soumis, en vertu du plan ou projet d'aménagement général, à une zone d'aménagement différé ou à une servitude urbanistique qui empêche la réalisation de constructions destinées entièrement ou partiellement au logement, en ce qui concerne la partie du fonds visée par cette zone ou cette servitude ;
- 2° qui sont situés dans une zone n'admettant le logement qu'à titre de logement de service, de logement pour étudiants, de logement locatif social, de logement destiné à l'accueil de demandeurs de protection internationale ainsi que de logement situé dans une structure médicale ou paramédicale, une maison de retraite ou un internat ;
- 3° qui présentent des contraintes résultant de dispositions légales ou réglementaires de la législation concernant l'aménagement du territoire, la protection de la nature et des ressources naturelles, la protection du patrimoine culturel national, les réseaux d'infrastructures de transport national, l'énergie ou la gestion de l'eau qui empêchent la réalisation de constructions destinées entièrement ou partiellement au logement, en ce qui concerne la partie du fonds visée par ces prescriptions ;
- 4° dont la configuration ne permet que la réalisation de constructions destinées entièrement ou partiellement au logement présentant une emprise au sol de moins de cinquante mètres carrés, une largeur de construction de moins de six mètres ou une profondeur de construction de moins de sept mètres ;
- 5° sur lesquels les travaux de gros œuvre d'une construction destinée au séjour prolongé de personnes ont été achevés et qui ne peuvent accueillir une construction supplémentaire destinée au logement qu'à travers un lotissement portant également sur un ou plusieurs fonds adjacents.

(5) La présence d'une dépendance dont l'emprise au sol est inférieure à cent mètres carrés demeure sans préjudice sur la qualification de fonds non construit.

Art. 21. Données figurant au registre

Figurent au registre :

- 1° La commune, la section, le numéro cadastral et l'adresse ou le lieu-dit de la parcelle ou des parcelles de situation du fonds non construit ;
- 2° L'identifiant du fonds non construit ;
- 3° La contenance du fonds non construit ;
- 4° Un extrait graphique indiquant la délimitation du fonds non construit ;
- 5° Le caractère viabilisé ou non viabilisé du fonds non construit ;
- 6° Le cas échéant, la situation du fonds non construit dans une localité prioritaire au sens de l'annexe IV ;
- 7° L'historique d'inscription au registre à titre de fonds non construit et à titre de fonds viabilisé ou non viabilisé ;
- 8° L'année d'imposition à partir de laquelle un impôt à la mobilisation de terrains est susceptible de devenir exigible à titre de fonds viabilisé ou non viabilisé.

Art. 22. Accès

(1) Le bourgmestre a accès au registre dans les limites des informations qu'il doit fournir au ministre en vertu de l'article 19, paragraphe 3.

(2) Le notaire et l'autorité visée à l'article 38 ont accès au registre dans les limites de l'obligation d'information qui leur incombe en vertu de cette disposition.

(3) Toute autre personne a accès au registre dans les formes prévues par l'article 23.

(4) L'Administration du cadastre et de la topographie assure qu'une visualisation du registre sous forme d'une carte interactive avec effet à date de référence la plus récente est publiquement accessible à partir de l'adaptation prévue à l'article 19, paragraphe 4, sur le site du Géoportail du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 23. Extraits

Le ministre délivre sur demande un extrait du registre énonçant les mentions de l'article 21.

La demande et l'extrait sont établis sous forme électronique et par l'intermédiaire du site du Géoportail du Grand-Duché de Luxembourg.

L'extrait pour l'année d'imposition la plus récente est disponible à partir de l'adaptation prévue à l'article 19, paragraphe 4.

Art. 24. Responsabilités et finalités du traitement des données

Le ministre, respectivement le bourgmestre, ont la qualité de responsables du traitement des données dans le cadre de l'établissement du registre, conformément aux dispositions de l'article 4, point 7), du 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, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Chapitre 2. Impôt foncier

Art. 25. Taux de l'impôt foncier

(1) Le taux communal est fixé par le conseil communal au plus tard le premier jour ouvrable du mois d'octobre de l'année précédant l'année d'imposition, sous l'approbation prévue à l'article 107, paragraphe 3, de la Constitution, et notifié au Grand-Duc pour le premier jour ouvrable du mois de novembre de la même année.

Le taux doit se situer entre neuf et onze pour cent.

A défaut de fixation d'un taux par le conseil communal ou à défaut d'approbation du taux adopté, le taux communal s'élève d'office au dernier taux communal approuvé en vertu de la présente loi. A défaut de toute fixation d'un taux communal, le taux s'élève d'office au taux minimal prévu à l'alinéa 2.

(2) Les dispositions de la loi dite « *Kommunalabgabengesetz (KAG)* » du 14 juillet 1893 ne sont pas applicables.

Art. 26. Abattements

(1) Par année d'imposition, tout contribuable personne physique bénéficie d'un abattement forfaitaire de deux mille euros sur la valeur de base de l'objet imposable sur lequel il a inscrit sa résidence habituelle conformément à l'article 5, paragraphe 2, lettre c), de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Pour les besoins d'identification des bénéficiaires de l'abattement forfaitaire sur l'impôt foncier, le collège des bourgmestre et échevins est autorisé à accéder au registre communal des personnes physiques ou, au besoin, au registre national des personnes physiques, au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

(2) Le conseil communal peut décider, dans les délais et conditions de l'article 25, d'appliquer un abattement sur la valeur de base des objets imposables comportant des constructions à préserver en vertu des plans d'aménagement général, ainsi que sur les fonds comportant des biens immeubles classés à titre de patrimoine culturel national en vertu de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel.

Cet abattement ne peut dépasser cinq cents euros par objet imposable.

(3) Les abattements visés aux paragraphes 1 et 2 ne sont pas appliqués si la valeur de base de l'objet imposable, le cas échéant ventilée en application de l'article 5, est inférieure à cinq cents euros pour le contribuable.

En aucun cas, ces abattements ne peuvent avoir pour effet que la valeur de base de l'objet imposable, le cas échéant ventilée en application de l'article 5, soit inférieure à cinq cents euros pour le contribuable.

(4) Les montants visés aux paragraphes 1 à 3 sont adaptés annuellement en fonction de l'indice des prix médians du foncier destiné au logement.

Art. 27. Calcul de l'impôt foncier

(1) Le montant de l'impôt foncier dû est déterminé en fonction de la valeur de base du fonds imposé telle que résultant de l'article 10, le cas échéant ventilée en fonction des parts ou quotes-parts du contribuable en application de l'article 5, du taux communal visé à l'article 25 ainsi que des éventuels abattements applicables en vertu de l'article 26.

(2) Le montant de l'impôt foncier dû est déterminé selon le mode de calcul suivant :

$$\text{IFON} = (V_f - A_{\text{com}}) \cdot t_{\text{com}}$$

IFON est le montant de l'impôt foncier pour un fonds donné ;

V_f est la valeur de base du fonds telle que résultant de l'article 10, le cas échéant ventilée en fonction des parts ou quotes-parts du contribuable en application de l'article 5, exprimée en euros;

A_{com} est l'abattement ou la somme des abattements au sens de l'article 26, exprimé(e) en euros ;

t_{com} est le taux communal prévu à l'article 25.

Art. 28. Bulletin de l'impôt foncier

(1) Le bulletin de l'impôt foncier renseigne :

- 1° les indications du bulletin de valeur de base prévues à l'article 13, paragraphe 1^{er}, points 1 à 4, et paragraphe 6 ;
- 2° le cas échéant, le ou les abattement appliqués en vertu de l'article 25 ;
- 3° le calcul de l'impôt dû, conformément à l'article 27.

(2) Aucun bulletin de l'impôt foncier n'est établi pour les personnes visées à l'article 6, ni même lorsque la valeur de base d'un fonds telle que déterminée dans le bulletin de valeur de base est de zéro.

(3) Le collège des bourgmestre et échevins établit les rôles d'imposition en vue de la notification du bulletin de l'impôt foncier par le receveur communal, conformément à l'article 7 et aux dispositions de loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Cette notification intervient dans les trois mois de la mise à disposition des données de la valeur de base prévue à l'article 15.

A la demande du collège des bourgmestre et échevins, le Centre des technologies de l'information de l'État imprime et notifie le bulletin de l'impôt foncier au nom et pour le compte de la commune au contribuable. Les dispositions de l'article 30 demeurent applicables.

(4) Le bulletin de l'impôt foncier indique les voies de réclamation qui sont ouvertes contre ce bulletin, le délai endéans lequel la réclamation doit être introduite, l'autorité qui doit en connaître ainsi que les modalités qui sont à respecter.

(5) Dans l'hypothèse où le ministre a établi un bulletin de valeur de base rectifié en application de l'article 14, paragraphe 3, un bulletin d'impôt foncier rectifié est établi d'office pour la période d'imposition concernée, même en l'absence de réclamation au sens de l'article 29.

(6) Un règlement grand-ducal détermine la forme du bulletin de l'impôt foncier. Le contenu du bulletin de l'impôt foncier énoncé au paragraphe premier peut être complété par toute autre mention utile.

Art. 29. Réclamations et recours

(1) Les réclamations à l'encontre du bulletin de l'impôt foncier sont adressées par courrier recommandé avec accusé de réception au collège des bourgmestre et échevins dans les trois mois qui suivent la notification du bulletin visée à l'article 28, paragraphe 3, sous peine de forclusion.

Le collège des bourgmestre et échevins statue sur la réclamation endéans le mois de la réception de celle-ci et notifie sa décision par courrier recommandé avec accusé de réception au réclamant.

La décision indique les voies de recours qui sont ouvertes contre elle, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité qui doit en connaître ainsi que les modalités qui sont à respecter.

Le cas échéant, la décision est accompagnée d'un bulletin de l'impôt foncier rectifié, qui est établi et notifié conformément aux dispositions de l'article 28.

(2) Tout recours à l'encontre de la décision du collège des bourgmestre et échevins visée au paragraphe précédent est introduit conformément à la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et à la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

(3) L'introduction d'une réclamation ou d'un recours ne suspend pas l'exigibilité de l'impôt foncier.

(4) Les réclamations et recours introduits en application du présent article ne peuvent porter sur les mentions du bulletin de valeur de base énoncées par l'article 13, paragraphes 1^{er} et 6.

Art. 30. Exigibilité, recouvrement et prescription

L'exigibilité, le recouvrement et la prescription de l'impôt foncier sont réglés conformément aux dispositions du titre 4, chapitre 4 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale.

Art. 31. Responsabilités et finalités du traitement des données

(1) Le collège des bourgmestre et échevins, respectivement le receveur communal ont la qualité de responsable du traitement des données afférentes à l'impôt foncier à partir du délai prévu à l'article 15, conformément aux dispositions de l'article 4, point 7), du 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, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(2) Les données afférentes à l'impôt foncier d'un fonds identifié ou identifiable ne peuvent être traitées pour des finalités autres que la fixation, le prélèvement et le recouvrement de l'impôt en vue desquels les données ont été générées. Elles peuvent également être traitées pour des finalités scientifiques, statistiques, administratives et fiscales, à condition que la finalité de ces traitements soit compatible avec les finalités pour lesquelles les données ont été établies et collectées.

Chapitre 3. Impôt à la mobilisation de terrains

Art. 32. Taux national à la mobilisation de terrains

(1) Pour les fonds viabilisés, le taux national à la mobilisation de terrains 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 %

(2) Pour les fonds non viabilisés, le taux national à la mobilisation de terrains 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 %

(3) Pour les fonds non construits relevant des localités prioritaires figurant en annexe IV, les taux visés au présent article sont majorés :

- 1° de cent pour cent pour les localités de catégorie a) ;
- 2° de cinquante pour cent pour les localités de catégorie b).

(4) Lorsque le droit d'usufruit sur un fonds non construit est détenu par une personne exemptée en vertu de l'article 6, paragraphe 2, la date d'inscription au registre à titre de fonds viabilisé, respectivement non viabilisé, à prendre en compte en vue de la fixation des taux prévus par les paragraphes 1 et 2 correspond à la première date de référence qui suit l'année ayant donné lieu au transfert de ce droit à une personne non exemptée, respectivement la première date de référence qui suit l'année de la consolidation entre l'usufruit et la nue-propriété.

(5) Les taux et délais prévus par le présent article s'appliquent sans considération d'éventuels lotissements, morcellements, remembrements ou rectifications de limites de fonds au sens de la loi précitée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Art. 33. Abattement

(1) Par année d'imposition, tout contribuable bénéficie pour chacun de ses enfants âgé de moins de vingt-cinq ans à la date de référence de l'année d'imposition, d'un abattement forfaitaire de trois mille quatre cents euros sur la ou les valeurs de base du ou des fonds non construits pour lesquels il est imposé. Dans le cas où plusieurs contribuables sont susceptibles de bénéficier de l'abattement forfaitaire, l'abattement est réparti à parts égales entre ces contribuables. Dans le cadre de l'application du présent article, par dérogation aux articles 357 et 369 du Code civil, l'adoption ne sort ses effets qu'à partir du jour où le jugement portant l'adoption est définitif.

Pour les besoins d'identification des enfants du contribuable donnant, le cas échéant, lieu à l'abattement forfaitaire, l'Administration des contributions directes est habilitée à accéder au registre national des personnes physiques au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

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

(3) Si un contribuable est imposé au titre de l'impôt à la mobilisation de terrains pour plusieurs fonds non construits, l'abattement dont il bénéficie en vertu du paragraphe 1^{er} est déduit de la valeur de base du fonds non construit présentant le taux national relatif à la mobilisation le plus élevé.

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.

(4) L'application de l'abattement ne peut déboucher sur une valeur de base négative.

(5) Toute mutation d'un droit de propriété du fonds non construit endéans un délai de cinq ans depuis la déduction de l'abattement à une personne autre que le descendant ayant donné lieu à un abattement annuel en vertu du paragraphe 1^{er} entraîne une imposition rectificative des années en cause par annulation des abattements indus. Un règlement grand-ducal pourra régler les modalités de l'imposition rectificative.

(6) Les contribuables âgés de moins de vingt-cinq ans à la date de référence de l'année d'imposition bénéficient d'un abattement dans les conditions prévues par le présent article.

(7) Si l'abattement visé au paragraphe 6 est appliqué, le contribuable visé au paragraphe 1^{er} ne peut bénéficier de l'abattement prévu par le paragraphe 1^{er}.

Art. 34. Calcul de l'impôt à la mobilisation de terrains

(1) Le montant de l'impôt à la mobilisation de terrains dû est déterminé en fonction de la valeur de base du fonds non construit telle que résultant de l'article 10, le cas échéant ventilée en application de l'article 5, du taux national relatif à la mobilisation visé à l'article 32 et des éventuels abattements applicables en vertu de l'article 33.

(2) L'impôt dû au titre de l'impôt à la mobilisation de terrains est déterminé selon le mode de calcul suivant :

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

IMOB est le montant de l'impôt à la mobilisation de terrains ;

V_f est la valeur de base en euros du fonds au sens de l'article 10 ou, en cas de pluralité de contribuables, la valeur de base correspondante aux parts du contribuable au sens

de l'article 5, paragraphe 1^{er}, ou, dans l'hypothèse de l'article 57, paragraphe 1^{er}, la valeur de base correspondante à la ventilation de l'impôt entre l'usufruitier et le nu-propriétaire prévue à l'article 65, paragraphe 1^{er} ;

A_{mob} est l'abattement ou la somme des abattements au sens de l'article 33, exprimé(e) en euros ;

t_{mob} est le taux national relatif à la mobilisation prévu par l'article 32.

Art. 35. Bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains

(1) Le bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains renseigne :

- 1° les indications du bulletin de valeur de base, prévues à l'article 13, paragraphe 1 et 6 ;
- 2° le cas échéant, le ou les abattements appliqués en vertu de l'article 33 ;
- 3° le calcul de l'impôt dû, conformément à l'article 34.

(2) Le bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains est établi et notifié aux contribuables par l'Administration des contributions directes conformément à l'article 7, paragraphe 3, dans les trois mois de la mise à disposition de données prévue à l'article 15.

(3) La forme et le contenu du bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains sont définis par les dispositions du paragraphe 211 de la loi modifiée dite « *Abgabenordnung (AO)* » du 22 mai 1931.

(4) Dans l'hypothèse où le ministre a établi un bulletin de valeur de base rectifié en application de l'article 14, paragraphe 3, un bulletin d'impôt à la mobilisation de terrains rectifié est établi d'office pour la période d'imposition concernée, même en l'absence de réclamation au sens de l'article 36.

Art. 36. Réclamations et recours

(1) Les réclamations et recours à l'encontre du bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains sont introduits conformément à la loi dite « *Steueranpassungsgesetz (StAnpG)* » du 16 octobre 1934 et de la loi modifiée dite « *Abgabenordnung (AO)* » du 22 mai 1931, sauf dans les cas où la présente loi en dispose autrement.

(2) Les réclamations et recours introduits en application du présent article ne peuvent porter sur les mentions du bulletin de valeur de base énoncées par l'article 13, paragraphes 1^{er} et 6.

Art. 37. Exigibilité, recouvrement et prescription

(1) Le montant de la créance d'impôt est à verser dans le mois de la notification prévue à l'article 35, paragraphe 2, le jour de notification n'étant pas compté.

(2) Le défaut de paiement de l'impôt à la mobilisation de terrains endéans les délais requis rend exigible l'intérêt de retard prévu par l'article 155 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Art. 38. Obligation d'information

(1) Pour toute constitution ou mutation entre vifs d'un droit de propriété, d'emphytéose, de superficie ou d'usufruit sur un fonds non construit, l'auteur informe l'ayant cause sur le fait que le fonds non construit concerné est susceptible d'être imposé dans le cadre de l'impôt à la mobilisation de terrains.

A cette fin, un extrait du registre visé à l'article 23 est remis à l'ayant cause.

(2) Lors de la passation de l'acte notarié, les obligations énoncées sous le paragraphe 1^{er} incombent au notaire.

(3) Dans l'hypothèse où le titre constitutif des droits visés au paragraphe 1^{er} prend la forme d'un acte administratif, les obligations visées sous le paragraphe 1^{er} incombent à l'autorité à l'origine de cet acte.

(4) Les formalités prescrites par le présent article s'appliquent sous peine de nullité.

Art. 39. Non-déductibilité

L'impôt prévu par le présent chapitre ne constitue pas un impôt sur le revenu et ne rentre pas parmi les dépenses d'exploitation, les frais d'obtention et les charges extraordinaires.

Art. 40. Responsabilités et finalités du traitement des données

(1) Le directeur de l'Administration des contributions directes a la qualité de responsable du traitement des données afférentes à l'impôt à la mobilisation de terrains à partir du délai prévu à l'article 16, conformément aux dispositions de l'article 4, point 7), du 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, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(2) Les données afférentes à l'impôt à la mobilisation des terrains d'un fonds non construit identifié ou identifiable ne peuvent être traitées pour des finalités autres que la fixation, le prélèvement et le recouvrement de l'impôt en vue duquel les données ont été générées. Elles peuvent également être traitées pour des finalités scientifiques, statistiques, administratives et fiscales, à condition que la finalité de ces traitements soit compatible avec les finalités pour lesquelles les données ont été établies et collectées.

Titre 2. Impôt sur la non-occupation de logements

Art. 41. Principe

L'Administration des contributions directes est compétente pour la fixation, la perception et le recouvrement de l'impôt sur la non-occupation de logements au profit de l'Etat.

On entend par logement un ensemble de locaux destinés à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle d'eau avec WC et ayant un accès direct vers l'extérieur ou aux parties communes.

On entend par logement non-occupé un logement inscrit au registre des logements non-occupés et dont la non-occupation y est indiquée.

Art. 42. Constat de l'état de non-occupation

(1) 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, conformément à l'article 44. Le bourgmestre habilite des agents communaux à cette fin.

(2) Le bourgmestre communique la décision du constat de l'état de non-occupation d'un logement et le nombre d'années de non-occupation consécutives à l'administré. L'administré est le contribuable au sens de l'article 47.

Art. 43. Registre des logements non-occupés

(1) Le bourgmestre saisit et met à jour dans le registre des logements non-occupés :

- 1° les constats de l'état de non-occupation d'un logement et ses dates ;
- 2° l'identité des contribuables au sens de l'article 47 ;
- 3° les recours non-contentieux contre les décisions du constat de l'état de non-occupation d'un logement et les étapes de l'instruction ;
- 4° les recours contentieux contre les décisions du constat de l'état de non-occupation d'un logement et les étapes de la procédure contentieuse ;
- 5° le retrait, la révocation ou l'annulation des décisions du constat de l'état de non-occupation d'un logement.

(2) Les finalités du traitement des données au registre des logements non-occupés sont l'identification des logements non-occupés, ainsi que la gestion de l'impôt sur la non-occupation de logements au niveau national.

A cette fin, le registre renseigne l'historique des inscriptions.

(3) Le bourgmestre a la qualité de responsable du traitement conformément aux dispositions de l'article 4, point 7), du 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, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

Sans préjudice des dispositions de l'alinéa 1^{er}, à partir de la mise à disposition de données prévue par l'article 45, le directeur de l'Administration des contributions directes a la qualité de responsable du traitement des données afférentes au constat de l'état de non-occupation d'un logement qui le concernent, dans les conditions de l'alinéa 1^{er}.

Les données afférentes au constat de l'état de non-occupation d'un logement ne peuvent être employées à des finalités autres que la fixation, le prélèvement et le recouvrement de l'impôt sur la non-occupation de logements, ainsi qu'à des finalités statistiques et de recherche scientifique.

(4) Le ministre ayant le Logement dans ses attributions a accès au registre des logements non-occupés à des finalités statistiques et de recherche scientifique.

(5) Dans les limites des informations prévues au paragraphe 1^{er}, le registre des logements non-occupés est interconnecté au registre national des bâtiments et des logements, au registre national des personnes physiques et à la documentation cadastrale.

Un règlement grand-ducal peut définir la structure des services informatiques du registre des logements non-occupés.

Art. 44. Présomption de non-occupation

(1) Sont présumés non-occupés les logements à l'adresse desquels aucune personne physique n'est inscrite au registre de la population pendant une période de six mois consécutifs.

L'état de non-occupation d'un logement est constaté par le bourgmestre après interconnexion du registre national des bâtiments et des logements au sens de la loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements et du registre national des personnes physiques au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

(2) 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.

(3) 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.

Est une raison légitime de non-occupation, un projet de réparation, d'amélioration, de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation sans pouvoir dépasser deux ans à compter du début des travaux et à condition que l'administré produise une autorisation de bâtir ou un devis détaillé, et entreprenne ces travaux, de manière effective, dans les trois mois de la justification, et veille à ce que ces travaux soient poursuivis de manière continue par la suite.

Le délai de deux ans peut être prorogé par décision du bourgmestre pour des cas d'exception et suivant qu'il sera jugé nécessaire au vu d'une demande écrite et dûment motivée, présentée par l'administré.

(4) Si un détournement abusif des dispositions du présent article, ayant à titre d'un des objectifs principaux un contournement de l'impôt sur la non-occupation de logements, est constaté, l'état de

non-occupation est constaté par le bourgmestre comme il aurait dû l'être en l'absence d'un tel détournement abusif compte tenu des faits et circonstances pertinents.

Art. 45. Mise à disposition des données du constat de l'état de non-occupation

Le bourgmestre met à disposition de l'Administration des contributions directes les décisions du constat de l'état de non-occupation d'un logement coulé en force de chose décidée ou en force de chose jugée endéans un mois, en vue de l'établissement du bulletin de l'impôt sur la non-occupation de logements.

Art. 46. Date de référence

(1) L'impôt sur la non-occupation de logements est fixé par année d'imposition. L'année d'imposition cadre avec l'année civile.

(2) L'état de non-occupation d'un logement survenu au cours de l'année accomplie ou des années précédant l'année d'imposition est constaté au 1^{er} janvier de chaque année jusqu'au plus tard le 31 mars de l'année d'imposition.

Art. 47. Contribuable

Le contribuable, redevable de l'impôt sur la non-occupation de logements, est le propriétaire, ou en cas de démembrement de propriété l'usufruitier, sinon le titulaire du droit de superficie, sinon le titulaire du droit d'emphytéose d'un logement non-occupé au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Les qualités de propriétaire, respectivement de détenteur des droits réels démembrés visés à l'alinéa 1^{er} se présument sur base des inscriptions à la documentation cadastrale.

En cas de pluralité de contribuables, l'article 5 est applicable.

Art. 48. Naissance des créances d'impôt

Les créances des impôts sur la non-occupation de logements prennent naissance à la date de référence de l'année d'imposition.

Art. 49. Information par le notaire

En cas d'acte de mutation d'un logement, le notaire instrumentant informera le futur contribuable de la durée de la non-occupation du logement sur base d'un certificat émis par le bourgmestre.

Art. 50. Calcul de l'impôt sur la non-occupation de logements

Le montant de l'impôt sur la non-occupation de logements 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 :

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

INOL est l'impôt sur la non-occupation de logements exigible pour un logement donné.

V_c est la valeur centrale pour logements non-occupés.

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.

Le montant de la valeur centrale sur la non-occupation de logements est un montant forfaitaire par logement fixé à trois mille euros. Ce montant correspond à la valeur de 902,74 de l'indice annuel des prix de la construction.

Art. 51. Bulletin de l'impôt sur la non-occupation de logements

(1) Pour l'établissement du bulletin de l'impôt sur la non-occupation de logements, l'Administration des contributions directes se base sur la mise à disposition de données prévue à l'article 45 et a accès au registre des logements non-occupés prévu à l'article 43.

(2) Le bulletin de l'impôt sur la non-occupation de logements indique :

- 1° l'identification du logement et la commune du lieu de sa situation, tels que retenus dans la décision du bourgmestre relative au constat de l'état de non-occupation du logement ;
- 2° l'identité des contribuables qui ont reçu la décision du constat de l'état de non-occupation par le bourgmestre ;
- 3° le calcul établissant le montant de l'impôt dû.

Pour le surplus, la forme et le contenu du bulletin sont définis par les dispositions du § 211 de la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (« *Abgabenordnung* »).

(3) Le bulletin de l'impôt sur la non-occupation de logements est notifié aux contribuables par l'Administration des contributions directes. La notification du bulletin de non-occupation d'un logement se fait sur base des dispositions de la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (« *Abgabenordnung* »).

(4) Chaque contribuable reçoit un bulletin séparé par objet imposable.

(5) Dans l'hypothèse où suite au retrait, à la révocation ou à l'annulation de la décision initiale du constat de l'état de non-occupation d'un logement au sens de l'article 42, paragraphe 2, le bourgmestre prend une nouvelle décision du constat de l'état de non-occupation de ce logement, un bulletin d'impôt sur la non-occupation de logements en tenant compte est émis d'office, même en l'absence de réclamation au sens de l'article 52.

Art. 52. Réclamations et recours contre le bulletin de l'impôt sur la non-occupation de logements

Dans tous les cas où la présente loi n'en dispose pas autrement, les dispositions de la loi d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 (« *Steueranpassungsgesetz* ») et de la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (« *Abgabenordnung* ») sont applicables pour ce qui est du volet réclamations et recours à l'encontre d'un bulletin de l'impôt de non-occupation de logements.

Les réclamations et recours introduits en application du présent article ne peuvent porter sur les mentions de la décision du constat de l'état de la non-occupation d'un logement délivrée par le bourgmestre.

Art. 53. Exigibilité, recouvrement et prescription

(1) Le montant de la créance d'impôt est à verser dans le mois de la notification prévue à l'article 51, paragraphe 3, le jour de notification n'étant pas compté.

(2) La perception et le recouvrement de l'impôt sur la non-occupation de logements s'opèrent et se poursuivent dans les mêmes formes, avec les mêmes privilèges et hypothèque légale et avec les mêmes délais de prescription que ceux des contributions directes. Un recours contre la décision du constat de l'état de la non-occupation d'un logement suspend d'office le délai de prescription et ce jusqu'à la décision définitive des instances de recours à l'égard de l'ensemble des contribuables concernés.

(3) Le défaut de paiement de l'impôt sur la non-occupation de logements endéans les délais requis rend exigible l'intérêt de retard prévu par l'article 155 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Art. 54. Non-déductibilité

L'impôt sur la non-occupation de logements ne constitue pas un impôt sur le revenu et ne rentre pas parmi les dépenses d'exploitation, les frais d'obtention et les charges extraordinaires.

Art. 55. Responsabilité des données

Le directeur de l'Administration des contributions directes a la qualité de responsable du traitement des données afférentes à l'impôt sur la non-occupation de logements, conformément aux dispositions de l'article 4, point 7), du 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, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Art. 56. Evaluation

Cinq ans après l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'impôt sur la non-occupation de logements, le ministre ayant les Finances dans ses attributions, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions et le ministre ayant le Logement dans ses attributions procèdent à une évaluation des effets de l'impôt sur la non-occupation de logements.

Titre 3. Dispositions finales

Section 1^{re}. Dispositions modificatives

Art. 57. Loi modifiée dite « *Abgabenordnung (AO)* » du 22 mai 1931

La loi modifiée dite « *Abgabenordnung (AO)* » du 22 mai 1931 est modifiée comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, est modifié comme suit :

Le bout de phrase « Realsteuern sind die Grundsteuer und die Gewerbesteuer » est remplacé par le bout de phrase « Realsteuer ist die Gewerbesteuer ».

2° Le paragraphe 73, alinéa 2, est modifié comme suit :

Les mots « bei der Grundsteuer das Belegenheitsfinanzamt und » sont supprimés.

3° Le paragraphe 116 est modifié comme suit:

a) L'alinéa 2 est supprimé.

b) A l'alinéa 3, la première phrase est remplacée par la phrase « Für Erwerbe aus einer Konkursmasse gilt der Absatz 1 nicht. » et la deuxième phrase est supprimée.

4° Le paragraphe 144 est abrogé.

5° Le paragraphe 147 est abrogé.

6° Le paragraphe 165e, alinéa 3 est supprimé.

7° Le paragraphe 226, alinéa 2 est supprimé.

Art. 58. Loi modifiée dite « *Bewertungsgesetz (BewG)* » du 16 octobre 1934

La loi modifiée dite « *Bewertungsgesetz (BewG)* » du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs est modifiée comme suit:

1° Le paragraphe 18, alinéa 2, est modifié comme suit :

Le bout de phrase « für die Grundsteuer... .. und die Gewerbesteuer » est remplacé par le bout de phrase « für die Gewerbesteuer ».

2° Le paragraphe 21, alinéa 1^{er}, numéro 1^{er}, est modifié comme suit :

Les mots « und des Grundvermögens, für die Betriebsgrundstücke (§ 57) » sont supprimés.

3° Le paragraphe 22, alinéa 1^{er}, numéro 1^{er}, est modifié comme suit :

Les mots « les fonds et les immeubles d'exploitation » sont supprimés.

4° Le paragraphe 25 est remplacé comme suit :

« Les valeurs unitaires des capitaux et des droits d'exploitation sont arrondies au multiple inférieur de 250 euros. »

5° Le paragraphe 30, alinéa 2, est modifié comme suit :

- a) la deuxième phrase est abrogée,
- b) les mots « In den Fällen der Sätze 1 und 2 » sont remplacés par « Im Fall des Satzes 1 ».

6° Le paragraphe 33, première phrase, est remplacé comme suit :

« Der für einen Betrieb anzusetzende Wert darf nicht geringer sein als der Wert, mit dem das Grundstück auf welchem das Wohngebäude des Betriebsinhabers oder der seiner Wohnung dienende Gebäudeteil errichtet ist, nach § 57 Absatz 3 anzusetzen ist, zuzüglich des Werts, der sich nach den §§ 29 bis 32, 34 bis 40 für den übrigen Teil des Betriebs ergibt.»

7° Le paragraphe 34, alinéa 1^{er}, est modifié comme suit :

Les mots « nach Beratung im Bewertungsbeirat (§§ 41 bis 44) » sont supprimés.

8° Les paragraphes 41 à 44 sont abrogés.

9° Au paragraphe 45, alinéa 2, le mot « und » est inséré avant le numéro 33 et les mots « ,41, 42 und 44 » sont supprimés.

10° Le paragraphe 46 est abrogé.

11° Le paragraphe 47 est modifié comme suit :

- a) à l'alinéa 2, les mots « bis 44 » sont remplacés par les mots « bis 40 » ;
- b) l'alinéa 5 est abrogé.

12° Au paragraphe 50, l'alinéa 3 est abrogé.

13° Les paragraphes 52 à 53*bis* sont abrogés.

14° Le paragraphe 57 est modifié comme suit :

a) L'alinéa 1^{er} est remplacé comme suit :

« Au sens de la présente loi, chaque parcelle cadastrale faisant partie d'une exploitation commerciale ou industrielle qui, détachée de l'exploitation,

1. appartient à la fortune foncière ou
2. appartient à la fortune agricole et forestière

est à considérer comme terrain d'exploitation. »

b) l'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« Chaque terrain d'exploitation fait l'objet d'une évaluation séparée.

Pour les besoins de la détermination de la fortune d'exploitation, la valeur unitaire du terrain d'exploitation, relevant tant de la fortune foncière que de la fortune agricole et forestière, est à fixer à 1 euro. »

Art. 59. Loi modifiée dite « *Steueranpassungsgesetz (StAnpG)* » du 16 octobre 1934

La modifiée dite « *Steueranpassungsgesetz (StAnpG)* » du 16 octobre 1934 est modifiée comme suit :

Au paragraphe 3, alinéa 5, numéro 2, les mots « und bei der Grundsteuer » sont supprimés.

Art. 60. Loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes

À l'article 5 de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes, le troisième tiret est remplacé comme suit :

« – la section des impôts fonciers nationaux, ».

Art. 61. Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

La loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifiée comme suit :

1° L'article 12, point 3, lettre a), est modifié comme suit :

Entre les mots « droits de succession » et « ainsi que les » sont ajoutés les mots «, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements ».

2° L'article 99ter, alinéa 4, est remplacé comme suit :

« (4) En ce qui concerne les immeubles non bâtis autres que les terrains agricoles et forestiers acquis à titre onéreux avant le 1er janvier 1941 par le détenteur ou, en cas d'acquisition à titre gratuit, par son auteur, le prix d'acquisition payé avant le 1er janvier 1941 et réévalué suivant l'article 102, alinéa 6, ne peut être inférieur à la valeur unitaire au 1er janvier 1941, telle que fixée en dernier lieu au 1er janvier de l'année civile dans laquelle se situe l'entrée en vigueur de la présente loi, multipliée par un coefficient d'ajustement à fixer par règlement grand-ducal et réévaluée suivant l'article 102, alinéa 6, par application du coefficient correspondant à l'année 1940. Au cas où la valeur unitaire de l'immeuble non bâti du contribuable ne se dégage pas du dernier rôle national ni ne peut être documentée par le contribuable, il y aura application d'une valeur forfaitaire à fixer par règlement grand-ducal multipliée par un

coefficient d'ajustement à fixer par règlement grand-ducal et réévaluée suivant l'article 102, alinéa 6, par application du coefficient correspondant à l'année 1940.

En ce qui concerne les immeubles bâtis acquis à titre onéreux avant le 1er janvier 1941 par le détenteur ou, en cas d'acquisition à titre gratuit, par son auteur, le prix d'acquisition payé avant le 1er janvier 1941 et réévalué suivant l'article 102, alinéa 6, ne peut être inférieur à la valeur unitaire au 1er janvier 1941, telle que fixée en dernier lieu au 1er janvier de l'année civile dans laquelle se situe l'entrée en vigueur de la présente loi, multipliée par un coefficient d'ajustement à fixer par règlement grand-ducal et réévaluée suivant l'article 102, alinéa 6, par application du coefficient correspondant à l'année 1940. Au cas où la valeur unitaire de l'immeuble bâti du contribuable ne se dégage pas du dernier rôle national ni ne peut être documentée par le contribuable, il y aura application d'une valeur forfaitaire à fixer par règlement grand-ducal multipliée par un coefficient d'ajustement à fixer par règlement grand-ducal et réévaluée suivant l'article 102, alinéa 6, par application du coefficient correspondant à l'année 1940. »

3° L'article 106, alinéa 4, est modifié comme suit :

Derrière les mots « à la valeur unitaire » sont ajoutés les mots «, telle que fixée en dernier lieu au 1er janvier de l'année civile dans laquelle se situe l'entrée en vigueur de la présente loi, sinon à la valeur forfaitaire, telle que déterminée dans le règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 99ter, alinéa 4 ».

Art. 62. 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

L'article 8, paragraphe 2 de 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 est abrogé.

Art. 63. Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Les articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain sont abrogés.

Art. 64. 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

Les articles 15 à 28 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat sont abrogés avec effet au premier jour du premier mois de janvier suivant l'accomplissement de trente-six mois depuis la publication de la loi.

Art. 65. Loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement

La lettre b) du point 1° du paragraphe 1^{er} de l'article 4 de la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement est abrogée.

Art. 66. Loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale

L'article 10, paragraphe 3, de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale est abrogé.

Art. 67. Loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer

L'article 12, numéro 1°, lettre b), de la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer est abrogé.

Section 2. Dispositions abrogatoires

Art. 68. Loi du 19 juillet 1904 sur les impositions communales

La loi modifiée du 19 juillet 1904 sur les impositions communales est abrogée.

Art. 69. Loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) » du 1^{er} décembre 1936 et mesures exécutoires

Sont abrogés:

- 1° La loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) du 1^{er} décembre 1936 ;
- 2° L'ordonnance d'exécution dite « Verordnung zur Durchführung des Grundsteuergesetzes für den ersten Hauptveranlagungszeitraum (GrStDV) » du 1^{er} juillet 1937;
- 3° L'ordonnance d'exécution dite « Zweite Verordnung zur Durchführung des Grundsteuergesetzes für den ersten Hauptveranlagungszeitraum (II GRStDV) » du 29 mars 1938.

Section 3. Dispositions transitoires

Art. 70. Loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) » du 1^{er} décembre 1936 et mesures exécutoires

La loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) » du 1^{er} décembre 1936 et ses mesures d'exécution énumérées à l'article 69 demeurent applicables pour les impositions antérieures à l'année civile qui suit l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 71. Usufruit en cours par la volonté de l'homme

(1) Pour tout usufruit constitué par le fait de l'homme au sens de l'article 579 du Code civil avant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'usufruitier et le nu-propiétaire sont chacun contribuables à parts égales au titre de l'impôt à la mobilisation de terrains.

En cas de pluralité d'usufruitiers ou de nus-propiétaires, chacun est tenu à part égale.

(2) Pour tout usufruit visé au paragraphe qui précède, l'usufruitier et le nu-propiétaire disposent du droit de faire révoquer l'usufruit à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'acte extinctif est dressé par le notaire à la demande de l'usufruitier ou du nu-propiétaire. Lorsque l'usufruitier ou le nu-propiétaire n'est pas partie à l'acte, copie de l'acte lui est adressé par le notaire par voie de courrier recommandé avec accusé de réception.

Les frais appartiennent à celui qui demande la révocation.

Section 4. Intitulé de citation et entrée en vigueur

Art. 72. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements ».

Art. 73. Entrée en vigueur

(1) La présente loi entre en vigueur au premier jour du premier mois de septembre suivant l'accomplissement de vingt-quatre mois depuis la publication de la loi.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les dispositions de l'article 1^{er} sont applicables à partir de l'année d'imposition qui suit l'année civile dans laquelle se situe l'entrée en vigueur de la présente loi et les dispositions des articles 2 à 12, sont applicables à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui suit l'année dans laquelle se situe l'entrée en vigueur de la présente loi.

(3) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les articles 41 à 56 entrent en vigueur le premier jour du premier mois de janvier suivant l'accomplissement de trente-six mois depuis la publication de la loi.

ANNEXE II – Coefficients relatifs au mode d'utilisation du sol des zones établies sur base de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, avant sa modification par la loi du 28 juillet 2011, et des dispositions et mesures d'exécution de celle-ci

Type de zone urbanisée ou destinée à être urbanisée	Coefficient du mode d'utilisation du sol
Zones d'habitation 1	0,75
Zones d'habitation 2	1,00
Zones mixte à caractère central	1,00
Zones mixte à caractère urbain	1,00
Zones mixte à caractère rural	0,75
Zone de bâtiments et d'équipements publics	0,00
Zones d'activités économiques	0,40
Zones industrielles	0,40
Zones spéciales admettant l'affectation au moins 25% de la surface construite brute à l'habitation	1,00
Autres zones spéciales	0,40
Zones de loisirs avec séjour	0,00
Zones de jardins familiaux	0,00
Zones militaires	0,00
Aires de parcage et garages	0,00

ANNEXE III – Coefficients relatifs au mode d'utilisation du sol des zones établies sur base de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée par la loi du 28 juillet 2011 et les lois ultérieures, et des dispositions et mesures d'exécution de celle-ci

Type de zone urbanisée ou destinée à être urbanisée	Coefficient du mode d'utilisation du sol
Zones d'habitation 1	0,75
Zones d'habitation 2	1,00
Zones mixte urbaine centrale	1,00
Zones mixte urbaine	1,00
Zones mixte villageoise	0,80
Zones mixte rurale	0,75
Zones de bâtiments et équipements publics	0,00
Zones d'activités économiques communales type 1	0,40
Zones d'activités économiques communales type 2	0,40
Zones d'activités économiques régionales	0,40
Zones d'activités économiques nationales	0,40
Zones d'activités spécifiques nationales	0,40
Zones commerciales	0,50
Zones militaires	0,00
Zones d'aérodrome	0,40
Zones de port de marchandises	0,40
Zones de port de plaisance	0,00
Zones de gares ferroviaires et routières	0,40
Zones de sports et de loisirs	0,00
Zones spéciales admettant l'affectation au moins 25% de la surface construite brute à l'habitation	1,00
Autres zones spéciales	0,40
Zones de jardins familiaux	0,00

ANNEXE IV – Localités prioritaires au titre de l'article 32, paragraphe 3

Commune	Localité	Catégorie
Bertrange	Toutes les localités	a
Hesperange	Howald, Hesperange, Fentange, Alzingen	a
Leudelange	Leudelange	a
Luxembourg	Toutes les localités	a
Mamer	Mamer	a
Niederanven	Senningerberg, Senningen, Niederanven	a
Sandweiler	Sandweiler	a
Steinsel	Toutes les localités	a
Strassen	Toutes les localités	a
Walferdange	Toutes les localités	a
Bettembourg	Bettembourg	a
Differdange	Differdange, Niederkorn, Oberkorn	a
Dudelange	Toutes les localités	a
Esch-sur-Alzette	Toutes les localités	a
Käerjeng	Bascharage, Hautcharage, Linger	a
Kayl	Toutes les localités	a
Mondercange	Foetz	a
Pétange	Toutes les localités	a
Rumelange	Toutes les localités	a
Sanem	Belvaux, Soleuvre	a
Schifflange	Toutes les localités	a
Bettendorf	Gilsdorf	a
Diekirch	Toutes les localités	a
Erpeldange-sur-Sûre	Erpeldange-sur-Sûre, Ingeldorf	a
Ettelbruck	Toutes les localités	a
Schieren	Toutes les localités	a
Clervaux	Clervaux, Marnach	b

Echternach	Toutes les localités	b
Grevenmacher	Toutes les localités	b
Junglinster	Junglinster, Gonderange	b
Mersch	Mersch, Rollingen, Beringen	b
Mondorf-les-Bains	Mondorf-les-Bains	b
Redange-sur-Attert	Redange-sur-Attert	b
Remich	Toutes les localités	b
Steinfort	Steinfort, Hagen, Kleinbettingen	b
Vianden	Toutes les localités	b
Wiltz	Wiltz	b

II. Exposé des motifs

II.1. Mise en contexte

Avant d'entamer l'exposé des motifs proprement dit, les auteurs du projet de loi entendent en premier lieu rappeler le contexte général ayant présidé à l'élaboration de la présente initiative législative. En l'occurrence, cette toile de fond se caractérise par la vétusté du système d'imposition foncière actuel ainsi que par la pénurie croissante de logements, sujets qui seront dès lors abordés successivement dans le cadre du présent titre.

Une attention particulière sera ensuite consacrée au rappel des passages pertinents de la Constitution sous révision susceptibles de chapeauter dans le futur les dispositions du présent projet de loi.

II.1.1. L'impôt foncier

Au Grand-Duché de Luxembourg, l'impôt foncier fait à la fois partie des impositions les plus anciennes, mais aussi de celles dont une réforme se fait attendre depuis le plus longtemps.

L'impôt foncier a été introduit pour la première fois sous la Première République française sous forme de la « *contribution foncière* » par la loi du 3 frimaire de l'an VII (23 novembre 1798), quand le Pays avait intégré le département des Forêts. Sa mouture actuelle remonte aux lois allemandes dites « *Grundsteuergesetz (GrStG)* » du 1^{er} décembre 1936 et « *Bewertungsgesetz (BewG)* » du 16 octobre 1934.^{1/2} Après l'introduction au Luxembourg de ces textes par l'occupant allemand durant la Seconde Guerre mondiale, leur maintien en vigueur a été confirmé par l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 concernant les impôts, taxes, cotisations et droits.

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

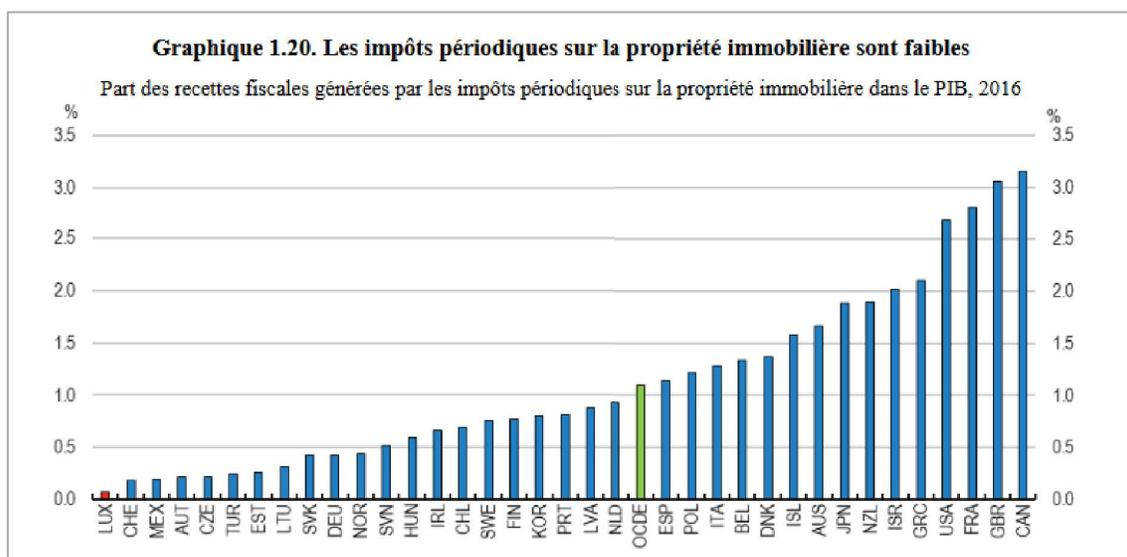
Cependant, il s'est rapidement avéré tant au Luxembourg qu'en Allemagne que la mise à jour périodique de ces évaluations, telle que prévue par la loi était particulièrement laborieuse, alors qu'elle devait être effectuée individuellement et manuellement pour chaque unité d'imposition. Ces réévaluations se sont ainsi avérées fastidieuses au point que les valeurs actuellement employées au Luxembourg n'ont plus été actualisées depuis l'année 1941. En Allemagne, où la dernière fixation générale des valeurs foncières remonte à l'année 1964, voire à l'année 1935 pour le territoire de l'ancienne République démocratique allemande, ces évaluations ont fait l'objet d'un arrêt phare de la Cour constitutionnelle fédérale en date du 10 avril 2018. Les juges de Karlsruhe, tout en relevant que le manque de représentativité des valeurs foncières calculées n'était pas constitutif d'une inconstitutionnalité à lui tout seul, a déclaré que le système d'évaluation foncière violait le principe constitutionnel de l'égalité de traitement en ce qu'il aboutissait à une distinction de traitement entre

¹ Les références juridiques aux textes normatifs d'origine allemande n'ont en légistique luxembourgeoise jamais fait l'objet d'un intitulé de citation harmonisé. Dans la mesure où toute traduction d'une loi d'appellation allemande ne constitue forcément toujours qu'une approximation, les auteurs du projet de loi optent de s'aligner sur l'approche de la Cour constitutionnelle qui a pris l'habitude de se référer à ces textes selon leur désignation allemande d'origine (voy. à cet égard notamment l'arrêt n°00156 du 13 novembre 2020).

² Ci-après « GrStG », respectivement « BewG ».

des terrains comparables, provoquée par la vétusté de l'appréciation de la valeur des terrains. Il s'ensuit que l'impôt foncier allemand repose sur un fondement qui est contraire à la Constitution allemande.

Le système luxembourgeois, pratiquement identique aux textes allemands sauf les quelques adaptations effectuées au fil des années, s'expose dès lors aux mêmes reproches. D'ailleurs, cet état des choses a été pointé du doigt par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dans son rapport de juillet 2019. Par la même occasion, l'OCDE n'a pas manqué de relever que le caractère « *obsolète* » des évaluations était à l'origine d'une imposition périodique de la propriété immobilière considérée trop faible et générant de loin le pourcentage du PIB le plus faible parmi tous les pays analysés³ :



Les auteurs du projet de loi entendent cependant souligner dès ce stade que l'objectif de la réforme de l'impôt foncier n'est pas l'augmentation des recettes fiscales, mais 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. Les objectifs poursuivis font l'objet d'un exposé complet sous le point II.3.1.

II.1.2. La pénurie de logements

Parallèlement à la nécessité de réforme de l'impôt foncier, le Luxembourg éprouve une pénurie notoire de logements, accompagnée d'un niveau de prix du foncier en croissance continue.

L'OCDE note à cet égard : « *Le prix des logements s'est envolé au Luxembourg, sous l'effet de la croissance démographique, d'un taux élevé de formation des ménages et d'une utilisation limitée de terrains disponibles à la construction. La hausse du ratio prix/revenu reflète principalement les hausses substantielles de prix de l'immobilier résidentiel, qui progressent plus vite que les revenus, entraînant une montée des risques financiers liés à l'endettement des ménages. L'accessibilité financière des logements s'est détériorée, en particulier pour les ménages à faible revenu qui ne bénéficient pas des logements sociaux fortement subventionnés. Un ensemble de politiques publiques destinées à*

³ OECD Economic Surveys – Luxembourg, July 2019, p. 100.

*remédier aux restrictions existant du côté de l'offre, comme la rétention foncière et la résistance à la densification, associés à des politiques visant à accroître la neutralité vis-à-vis du mode d'occupation des logements et à des mesures de soutien budgétaires mieux ciblées s'avéreront nécessaires pour rendre le marché du logement plus efficient et plus inclusif. 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

Il est intéressant de relever que l'OCDE constate encore que, malgré une disponibilité foncière théorique suffisante en termes d'espaces disponibles à la construction, les instruments actuels semblent être inaptes à inciter les propriétaires à mobiliser leurs terrains.⁵

Contrecarrer cette pénurie de logements est l'un des objectifs principaux du présent projet de loi. A cet effet, deux nouveaux instruments fiscaux sont proposés. Ainsi, l'impôt à la mobilisation de terrains vient imposer les fonds constructibles qui demeurent à l'état de terrains vagues, tandis que l'impôt à la non-occupation de logements impose les habitations qui demeurent inhabitées.

II.2. Tour d'horizon des dispositions pertinentes de la Constitution sous révision

Dans la mesure où il semble peu probable que la présente initiative législative puisse être adoptée sous l'égide de la Constitution en vigueur, le projet de loi doit prendre en compte l'évolution des travaux de révision de la Loi fondamentale qui sont actuellement en cours.

Il convient dès lors de rappeler le contenu de certaines des dispositions en voie d'adoption.

La proposition de révision n°7700, votée en première lecture par la Chambre des Députés en date du 9 mars 2022, portant sur les chapitres I^{er}, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII, prévoit un nouvel article 98, disposant que :

« (1) Tout impôt de l'Etat ainsi que toute exemption ou modération d'impôt sont établis par la loi.

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées.

(3) Hormis les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune».

Le nouvel article 105 dispose que :

« (1) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.

⁴ *Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg 2019*, p. 75.

⁵ *Ibid.*, p. 82.

(2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.

(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi ».

Le nouvel article 106 dispose que :

« Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 33 ».

Le nouvel article 109 dispose que :

« La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et prévoir leur annulation ou leur suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.

Le Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune ».

La proposition de révision n°7755, adoptée en première lecture en date du 9 mars 2022, portant quant à elle sur le chapitre II de la Constitution, prévoit l'insertion d'un nouvel article 31^{ter}, disposant que :

« L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié ».

La Charte de l'autonomie locale dispose quant à elle en son article 9, paragraphe 3 :

« Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi ».

Afin de garantir sa pérennité, le projet de loi doit prêter une attention particulière à sa conformité avec ces normes d'essence supérieure.

II.3. Le projet de loi

Les auteurs entendent tout d'abord préciser les objectifs poursuivis et expliquer la structure générale du texte. Un exposé détaillé est ensuite consacré au modèle d'évaluation foncière, qui constitue le cœur de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains.

Les trois impositions faisant l'objet du présent projet de loi sont ensuite brièvement exposées, avant d'être abordées de manière plus détaillée dans le cadre du commentaire des articles.

II.3.1. Les objectifs du projet de loi

L'accord de coalition 2018-2023 prévoit que « *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 ».

Le projet de loi entend donc exécuter et compléter les grandes lignes fixées par l'accord de coalition, en se donnant comme objectifs de :

- supprimer les inégalités générées par l'impôt foncier actuel,
- créer un nouveau modèle d'évaluation des terrains permettant de fixer la valeur de ceux-ci pour les besoins fiscaux de manière objective, transparente et juste,
- 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,
- remplacer les outils inefficaces existant actuellement au niveau communal, à savoir la taxe communale spécifique, l'obligation de construire et l'impôt foncier B6, par une solution nationale uniforme et plus performante,
- utiliser la mobilisation des terrains comme outil directeur dans le cadre de l'aménagement du territoire national,
- maintenir le caractère d'imposition communale de l'impôt foncier,
- libérer la résidence habituelle des propriétaires d'une partie de l'impôt foncier,
- développer des outils informatiques performants permettant une mise à jour régulière et largement automatisée des évaluations immobilières.

Ainsi, tout d'abord, le système d'évaluation foncière doit supprimer les inégalités provenant du fait que les terrains se trouvent aujourd'hui sous-évalués, à défaut de mise à jour générale des valeurs unitaires fixées en 1941. Si certains écarts entre les différentes communes sont inhérents et acceptables dans un système où l'autonomie communale commande une possibilité de modulation du taux d'impôt par le conseil communal, les écarts constatés sont à un tel point importants qu'ils sont perçus comme injustes et risquent de ne plus rencontrer l'acceptation de la population. Les taux approuvés varient par exemple pour l'exercice 2021 pour la catégorie B6 entre 240% et 15.000%, ce qui implique que l'impôt B6 est plus de 62 fois plus élevé dans certaines communes que dans d'autres. Surtout, les écarts ne se rencontrent non pas seulement entre communes, mais également au sein de la même commune et pour le même type de biens.

Le système utilisé pour mettre fin à cette inégalité doit être objectif et transparent. Il doit reposer sur une prise en compte de facteurs largement reconnus comme déterminants pour la valeur d'un bien, à savoir :

1. le potentiel constructible,
2. les possibilités d'affectation,

3. la situation géographique,
4. le phasage de développement (disponibilité immédiate ou non à la construction),
5. la surface disponible,
6. le nombre d'équipements et de services disponibles à proximité,
7. le niveau général des prix de l'immobilier.

Ces paramètres font l'objet d'un exposé plus détaillé à l'occasion du commentaire des articles.

Les auteurs du projet de loi ont songé à des manières et facteurs d'évaluation alternatifs, tel qu'un système axé sur les prix de vente de l'immobilier arrêtés dans les actes notariés. Une telle approche a pour mérite de reposer sur des données réelles d'ores et déjà collectées chaque année à des fins statistiques. Cependant, elle présente un désavantage décisif, à savoir le manque de représentativité. En effet, il arrive régulièrement qu'aucun terrain ne fasse l'objet d'une vente dans une commune tout au long de l'année, de manière à ce que les données disponibles demeurent régulièrement peu complètes ou peu actuelles. Par ailleurs, le prix de vente d'un terrain à un endroit donné de la commune peut s'avérer très peu représentatif pour la valeur d'un terrain à un autre endroit de la même commune, sans compter que le prix de vente ne repose pas toujours exclusivement sur des critères objectifs, mais aussi sur des facteurs subjectifs, tels que le caractère prestigieux du lieu ou l'éventuel lien émotionnel de l'acquéreur par rapport à l'immeuble en question. Les auteurs du projet de loi ont dès lors écarté une telle approche.

Forts de l'expérience de la mise à jour de la valeur unitaire pour plusieurs centaines de milliers de parcelles qui s'est avérée illusoire tant au Luxembourg qu'en Allemagne, les auteurs du projet de loi misent sur un nouveau système qui doit être facilement apte à prendre en compte les fluctuations presque inéluctables dans la valeur des biens immobiliers, tout en consommant un minimum de ressources administratives. Ainsi, le système préconisé doit être automatisé et informatisé dans la plus large mesure possible, afin d'éviter des évaluations et mises à jour laborieuses et disproportionnées par rapport aux recettes encaissées (actuellement quelque 40 millions d'euros par an).

Les évaluations des biens immobiliers doivent tenir compte des proportions de valeur réelles afin que le système soit équitable. Il y a lieu de souligner à cet égard que l'objectif n'est pas de développer un outil pour le marché immobilier permettant d'estimer le prix de vente de chaque bien. Afin que l'impôt soit juste, il n'est pas nécessaire, voire pas souhaitable, que les évaluations effectuées débouchent sur les valeurs vénales réelles. Par contre, les *rapports* de valeur entre les différents biens doivent être reflétés de manière réaliste et objective, afin que l'impôt respecte les principes de proportionnalité et d'égalité devant la loi. Ainsi, si les valeurs vénales de deux terrains donnés sont de 250.000 euros, respectivement de 500.000 euros, un système d'évaluation fiscale doit bien refléter que le premier terrain vaut le double du second, sans pour autant que le résultat de l'évaluation ne doive déboucher sur ces mêmes chiffres précis. En d'autres mots, il est crucial que les proportions soient sauvegardées, même si les chiffres absolus ne correspondent, le cas échéant, pas à la réalité. Ainsi, dans l'exemple évoqué, un système d'évaluation fiscale pourrait aboutir pour ces terrains à des valeurs de 125 euros, respectivement de 250 euros, sans que le principe de proportionnalité ne soit heurté.

En termes de lutte contre la pénurie de logements, la législation met actuellement plusieurs outils à la disposition des communes. Il s'agit tout d'abord de l'obligation de construire avec la taxe de non-affectation afférente, inscrite aux articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant

l'aménagement communal et le développement urbain⁶, de l'impôt foncier B6, dont le siège se trouve au paragraphe 21, alinéas 2 et 3, du GrStG, ainsi que de la taxe communale spécifique introduite 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. Cependant, il est manifeste que ces dispositions n'ont été employées par les communes qu'avec une grande parcimonie, de manière à ce qu'elles n'ont jamais déployé l'effet escompté.

Les auteurs du projet de loi proposent de remplacer ces outils à essence locale par un impôt à la mobilisation des terrains à l'échelon national, ce qui permet d'aboutir à une situation uniforme dans le pays et de faire de ce nouvel outil un instrument contraignant et non plus facultatif.

Il est relevé qu'un tel transfert de compétences du niveau communal vers l'échelon national correspond d'ailleurs à la position adoptée par le Conseil d'Etat dans son avis du 22 février 2022 sur le projet de loi n°7139 qui modifie certaines dispositions de la loi du 19 juillet 2004 (dit « *Baulandvertrag* »), au sujet de la taxe de non-affectation prévue aux articles 103 et 104 de la loi précitée.

Dans son avis, la Haute Corporation ne s'est pas opposée au principe de l'introduction d'une taxe visant à inciter les propriétaires à réaliser des constructions sur leurs terrains en vue d'augmenter l'offre de logements, mais a considéré qu'un tel instrument devrait être institué non pas au niveau communal, mais au niveau national (p. 31):

« Le Conseil d'État s'interroge, par ailleurs, sur les raisons qui ont amené les auteurs à maintenir le dispositif relatif à la taxe de non-affectation et sur l'efficacité de celui-ci. Plus fondamentalement, il estime que l'établissement de la taxe en question ne relève pas de l'intérêt communal mais poursuit un objectif national, sous-jacent à l'ensemble des mesures proposées par le dispositif sous revue, qui est celui d'augmenter l'offre de logements. Dès lors que la question à régler revêt une portée nationale, elle ne saurait donner lieu à des réponses variées, forcément adaptées aux circonstances locales. L'établissement d'une telle taxe par les autorités communales se heurte au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle relative à l'article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, le législateur peut sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État ne voit, pour sa part, aucune raison objective justifiant une différence de traitement quant à la création d'une telle taxe au niveau communal. Il doit, par conséquent, s'opposer formellement à l'article sous revue ».

L'introduction d'un impôt à la mobilisation de terrains à l'échelon national permettra de rencontrer ces exigences.

II.3.2. La structure générale du projet de loi

Le projet de loi vise à concilier deux objectifs principaux, qui tiennent à la réforme de l'impôt foncier et à la lutte contre la pénurie de logements, en les associant dans une logique systémique.

Ainsi, le projet de loi porte sur trois types d'impositions différentes qui s'inscrivent dans une suite logique, consistant dans une imposition par couches superposées.

⁶ Ci-après « la loi modifiée du 19 juillet 2004 ».

En première couche, l'impôt foncier vient imposer le sol dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, qui ont comme vocation principale d'accueillir des constructions. Le mode et le degré d'utilisation de ce sol sont régis au niveau communal par une réglementation spécifique, sous forme des plans d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier⁷. Le montant de l'impôt repose sur la valeur inhérente du sol, qui est conditionnée par le potentiel constructible conféré par la réglementation précitée ainsi que par la situation géographique du sol sur le territoire national. Le projet de loi exprime la valeur du sol estimée pour les besoins de calcul de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation sous forme de la valeur de base.

Ensuite, en deuxième couche, l'impôt à la mobilisation de terrains a pour finalité d'inciter à ce que le potentiel constructible conféré au sol par la réglementation communale précitée soit effectivement réalisé. Cet impôt ne devient dès lors exigible que dans l'hypothèse où le sol demeure à l'état de terrain vague et ne matérialise ainsi pas le dessin qui lui est réservé par la réglementation.

L'impôt sur la non-occupation de logement, en dernière couche, vise à imposer l'immeuble dont le potentiel constructible a été concrétisé sous forme d'une construction, mais où cette matérialisation du potentiel ne se traduit pas par une occupation effective du bâtiment sous forme d'une activité humaine, telle que le logement.

Au niveau de la structure de la loi, les trois impôts sont répartis sur deux titres, le titre premier étant réservé à l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains, tandis que le deuxième titre est dédié à l'impôt à la mobilisation de terrains. Cette division est tributaire des modes de calcul différents de ces impôts. En effet, l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains sont fixés en fonction de la valeur de base foncière, alors que ces impositions ont le sol pour objet imposable. En conséquence, ils se partagent un bon nombre de définitions dans le projet de loi, de manière à pouvoir être regroupés dans un titre commun. Par opposition, l'impôt sur la non-occupation de logements a pour objet imposable non pas le sol, mais une construction, de façon à ce que la valeur de base foncière à laquelle recourent les deux premiers impôts ne peut être employée dans ce contexte. L'impôt sur la non-occupation de logements fait dès lors l'objet d'un titre séparé dans le projet de loi, qui contient recours à des définitions et concepts qui lui sont propres.

II.3.3. Le modèle d'évaluation foncière

A titre liminaire, il est à noter que le modèle d'évaluation foncière conçu dans le projet de loi a fait l'objet d'une vérification scientifique par rapport à des transactions immobilières réelles et d'un calibrage de la part du LUXEMBOURG INSTITUTE OF SOCIO-ECONOMIC RESEARCH (LISER), dont l'étude afférente est jointe au présent projet. Le LISER aboutit à la conclusion que le modèle d'évaluation du projet de loi est performant et qu'il permet d'expliquer près de 81% de la variabilité des prix fonciers entre localités.⁸ Les auteurs du projet de loi soulignent que ce taux est d'autant plus convaincant qu'il y a lieu de considérer qu'une partie des prix des transactions immobilières ne repose pas sur des facteurs objectivement quantifiables, mais sur des facteurs psychologiques, tels que l'attachement particulier d'un acquéreur par rapport à une certaine localisation ou encore l'importance accordée à certaines qualités de l'immeuble, tel qu'une vue dégagée ou une situation isolée.

L'ambition du projet de loi est de proposer une formule de calcul qui est aussi simple que possible, tout en étant aussi complexe que nécessaire. Ceci implique forcément une limitation du modèle

⁷ Ci-après « PAG » et « PAP ».

⁸ LISER, *Projet de réforme de l'impôt foncier*, août 2022, p. 5.

d'évaluation aux paramètres ayant un impact significatif et une omission de ceux n'ayant qu'un poids négligeable.

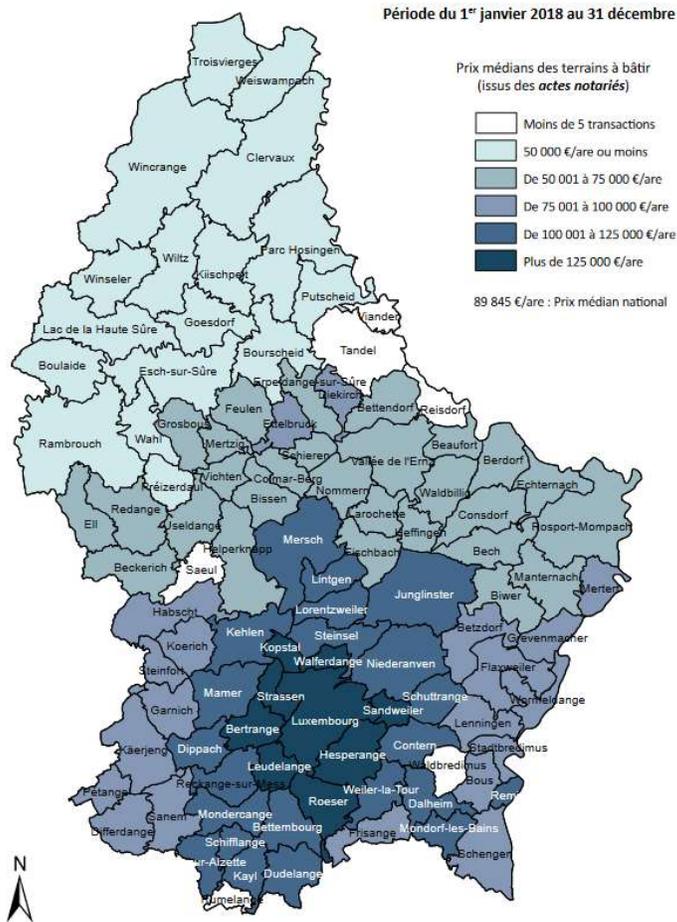
Tel que déjà mentionné brièvement, les paramètres pris en compte à l'occasion du calcul de la valeur de base sont :

1. Le potentiel constructible
2. Les possibilités d'affectation
3. La situation géographique
4. Le phasage de développement (disponibilité immédiate ou non à la construction)
5. La surface disponible
6. Le nombre d'équipements et de services disponibles à proximité
7. Le niveau général des prix de l'immobilier.

Les paramètres 1, 2 et 5 ne nécessitent que peu de développements. Ils représentent les facteurs déterminant les possibilités de construction d'un fonds. Il est évident que la valeur d'un bien est déterminée en large partie par sa surface, ainsi que par le volume de construction et les possibilités d'affectation admis par les PAG et PAP. Il est relevé à cet égard que seuls les PAG basés sur la mouture de la loi modifiée du 19 juillet 2004 permettent une reconnaissance informatique automatique de ce potentiel, à l'exclusion des PAG adoptés sur base de la mouture de l'ancienne loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes. La réforme de l'impôt foncier est dès lors tributaire de l'achèvement de la refonte des PAG, ou, du moins, d'une partie représentative de ceux-ci, afin que les phases de test des outils informatiques reposent sur une suffisance de données disponibles.

Un autre type de paramètre définissant la valeur d'un fonds est sa situation géographique, et, plus particulièrement, sa distance par rapport à la Ville de Luxembourg (point 3 ci-dessus). En effet, des études menées par l'Observatoire de l'Habitat confirment depuis longtemps que les prix fonciers décroissent de manière exponentielle par rapport à la distance à la capitale⁹ :

⁹ Observatoire de l'Habitat, *Les prix de vente des terrains à bâtir en zone à vocation résidentielle entre 2018 et 2020 (note 28)*, 2021, p. 10.



De son côté, le LISER confirme également que l'accessibilité à Luxembourg-Ville et à ses pôles d'emploi reste de loin le principal déterminant dans la variabilité intercommunale, qui explique à lui tout seul environ trois quarts de la variabilité.¹⁰

En revanche, il s'est avéré que les autres pôles de développement, tels que la *Nordstad*, Esch-sur-Alzette ou les villes étrangères frontalières demeurent, du moins actuellement, sans impact statistique significatif (le seuil correspondant au risque de se tromper en écartant ces paramètres est inférieur à 5%).¹¹ Le marché du foncier au Grand-Duché de Luxembourg présente dès lors une structuration très monocentrique. Ceci dit, si les objectifs de l'aménagement du territoire en termes de décentralisation seront atteints, l'accessibilité aux pôles d'emploi secondaires pourrait à terme s'avérer significative, de manière à nécessiter une adaptation du modèle de calcul dans le cadre de l'obligation de réévaluation prévue par le projet de loi.

Dans ce contexte, il est souligné qu'il a été opté pour la prise en compte du *temps* de trajet vers la Ville de Luxembourg, et non pas de la *distance* de trajet. En effet, il s'avère que la qualité de l'ajustement statistique est nettement supérieure avec le temps d'accès en minutes qu'en kilomètres.¹² En termes généraux, les terrains et immeubles présentant une bonne accessibilité font communément preuve d'une demande plus élevée et par conséquent de valeurs foncières plus

¹⁰ LISER, *Projet de réforme de l'impôt foncier*, août 2022, p. 15.

¹¹ LISER, *Projet de réforme de l'impôt foncier*, août 2022, p. 16.

¹² LISER, *Projet de réforme de l'impôt foncier*, août 2022, p. 16.

élevées. Il est également relevé que les temps de trajet sont sujets à des fortes fluctuations en fonction des périodes, des heures et des adaptations du réseau routier. Partant, afin de garantir la représentativité des données, les facteurs utilisés dans le cadre du projet de loi reposent notamment sur des données réelles observées et extrapolées au long de toute une année. Pour des raisons de simplification et de faisabilité technique, le temps de parcours n'est cependant pas déterminé individuellement pour chaque fonds, mais par rapport au centre de la localité, du quartier ou du lieu-dit de situation du fonds, ce qui est jugé largement représentatif.

Le temps de trajet des différentes localisations vers le centre de la Ville de Luxembourg fait l'objet des annexes du projet de loi. Dans la mesure où les impôts constituent, du moins à l'échelle nationale, une matière réservée à la loi, il a été opté d'arrêter ces données par voie des annexes du projet de loi plutôt que par voie de règlement grand-ducal. Il est précisé dans ce contexte que, de manière générale, tous les paramètres basés sur des données réelles font l'objet d'une obligation légale de réévaluation périodique, afin d'assurer l'adéquation des paramètres de calcul par rapport à la réalité. Ceci s'avère nécessaire, étant donné que la formule proposée pour le calcul des nouvelles assiettes de l'impôt garantit seulement une mise à jour automatique et annuelle de ces assiettes en fonction des facteurs les plus volatils, dont ceux qui ont trait aux modifications apportées aux PAG ou ceux qui ont trait à l'évolution des prix du foncier.

Le paramètre 4 est un corollaire des paramètres 1 et 2. Il vise la prise en compte des zones d'aménagement différé définies au niveau du PAG. Ces zones constituent un verrou temporaire à la construction, et, partant, à la réalisation du mode d'affectation et du potentiel constructible qui font l'objet des paramètres 1 et 2. En tant que tels, ces zones impactent momentanément la valeur immobilière, de manière à devoir être considérées.

Le paramètre 6 permet de prendre en compte le nombre d'équipements et services disponibles à proximité d'un fonds donné et sert d'indicateur pour un facteur supplémentaire y associé, à savoir l'attractivité de la localisation en termes de lieu d'habitation et de travail. En effet, la présence notamment d'écoles, de lycées ou de supermarchés exerce une influence significative sur les prix immobiliers. Le taux d'équipements et de services est déterminé pour chaque localisation par les annexes du projet de loi plutôt que par voie de règlement grand-ducal, pour les raisons exposées *supra*.

Finalement, le paramètre 7 permet une mise à jour constante et automatique de l'impôt à travers la prise en compte de l'évolution du niveau général des prix immobiliers, déterminée sur base de données réelles, ce qui permet d'éviter que les montants imposés ne se trouvent, suite aux évolutions nécessaires du marché immobilier, plus en adéquation avec la réalité.

Le modèle de calcul ainsi que ses différents paramètres font l'objet d'un exposé plus détaillé dans le cadre du commentaire des articles, auquel il est partant renvoyé pour le reste.

Les auteurs du projet de loi entendent cependant dès ce stade commenter certains des choix effectués au niveau des modèles de calcul.

Il existe en matière d'impositions périodiques de la propriété immobilière deux modes principaux d'évaluation, qui se distinguent selon leur prise en compte ou non des constructions existantes (« *Bodenwertmodell* », « *Flächenwertmodell* »).

Les auteurs du projet de loi ont opté pour un modèle d'évaluation sans prise en compte des éventuelles constructions, ceci pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, dans une idée de cohérence terminologique, le projet de loi reste fidèle au concept d'un impôt foncier au sens strict du terme, à savoir l'imposition des fonds, du sol, sans verser dans la logique d'une imposition immobilière plus générale prenant également en compte les constructions (tels que le précompte immobilier en Belgique).

Ensuite, cette solution constitue un choix de relative simplicité et praticabilité. L'imposition limitée au sol peut être rattachée à des paramètres relativement aisés à vérifier, tels que le potentiel constructible résultant des prescriptions urbanistiques, ou encore la situation géographique. En revanche, il n'existe aucun moyen fiable pour constater pour l'ensemble des immeubles existants la surface respectivement construite, alors que celle-ci ne fait l'objet d'aucune information actuellement disponible sous forme digitale. Un relevé de ces constructions ainsi que de leur modification devrait donc être dressé manuellement et individuellement pour chaque parcelle. Or, l'expérience de la valeur unitaire de l'impôt foncier actuellement vigueur a montré les limites d'un système nécessitant des mises à jour laborieuses, voire fastidieuses, ceci tant au Luxembourg qu'en Allemagne. Cette considération est d'autant plus importante que le projet de loi se fixe comme objectif de mettre en œuvre un modèle d'évaluation largement informatisé et automatisé nécessitant un minimum de maintenance et d'effort administratif.

Finalement, il peut être constaté avec une tendance croissante que la valeur d'un bien immobilier provient essentiellement du sol et, plus particulièrement, de sa situation et du potentiel constructible y attaché, et non pas de la construction qui s'y trouve (avec la seule exception de la zone verte où ce rapport est inversé, tel qu'expliqué ci-dessous).

Le projet de loi retient dès lors un modèle d'évaluation foncière qui reste exclusivement attaché au sol, sans prise en compte des éventuelles constructions.

Il y a ensuite lieu d'adresser la question des fonds situés en zone verte.

A cet égard, il est tout d'abord précisé que, traditionnellement, les recettes d'impôt générées par les quelque 360.000 parcelles situées en zone verte sont de l'ordre de 1,5 millions d'euros par année, sur un total de recettes de quelque 40 millions d'euros. L'effort administratif associé au calcul et au recouvrement de l'impôt pour ces parcelles est donc manifestement sans rapport avec les recettes obtenues.

Ensuite, il est rappelé qu'un mode de calcul attaché exclusivement à la valeur du sol, à l'exclusion des constructions, est de nature à diminuer encore davantage ces recettes. En effet, s'il est évident qu'une maison d'habitation située en zone verte peut avoir une valeur vénale considérable, force est de constater que cette valeur provient de manière quasi-exclusive de la maison elle-même, et non pas du sol sur lequel elle est érigée, alors que le potentiel constructible en zone verte est en principe négligeable. Dans la logique systémique inhérente au projet de loi, la valeur foncière d'un fonds en zone verte est dès lors extrêmement faible.

Au vu des recettes négligeables et de la disproportion en résultant par rapport à l'effort administratif impliqué, il a dès lors été opté de ne pas imposer les fonds situés en zone verte.

Les auteurs soulignent encore qu'ils sont conscients du fait que le développement d'une évaluation foncière générée de manière largement automatisée pour tout le pays est consommateur de ressources au niveau du développement des outils informatiques nécessaires. En effet, 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, à savoir sur les quelque 300.000 parcelles qui se situent entièrement ou partiellement en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée. Aux outils permettant la détermination de la valeur foncière se rajoutent ensuite les outils permettant de calculer l'impôt, qui seront mis à disposition des communes en vue de la transposition de l'objectif du traitement automatisé à l'échelle de la fixation de l'impôt et de l'établissement des bulletins et rôles. Dans ce contexte, il est précisé dès ce stade que le développement de ces outils justifie, en grande partie, l'entrée en vigueur différée du projet de loi. Cependant, à long terme, miser sur un système informatisé et automatisé permet de réaliser des économies très importantes, notamment en termes de coût du personnel, raison pour laquelle le projet de loi préconise une telle approche.

II.3.4. La réforme de l'impôt foncier

Hormis un nouveau modèle d'évaluation foncier et l'abandon d'une imposition des parcelles situées en zone verte évoqués ci-dessus, le modèle du nouvel impôt foncier tel que proposé dans le projet de loi est similaire au système actuel, de manière à ce qu'il ne nécessite guère d'autres développements en termes d'exposé des motifs.

Il est cependant encore précisé que le projet de loi introduit une nouveauté supplémentaire sous forme d'un abattement sur la résidence habituelle. Cet abattement constitue une transposition des objectifs fixés par l'accord de coalition et viendra réduire le montant de l'impôt à concurrence d'un montant fixe pour chaque contribuable ayant sa résidence habituelle dans l'objet pour lequel il est imposé. Cette mesure s'inscrit dans le contexte de la lutte contre la pénurie de logements et vise à réduire les coûts du logement pour les petits propriétaires. Pour cette raison, l'abattement constitue un montant fixe et non pas une proportion de la valeur de base.

II.3.5. L'impôt à la mobilisation de terrains

L'impôt à la mobilisation de terrains constitue une innovation du projet de loi.

A titre liminaire, les auteurs rappellent dans ce contexte les conclusions du rapport de l'OCDE précité, qui constate l'évolution critique des prix du logement tout en pointant une insuffisance des outils actuellement disponibles pour mobiliser les terrains disponibles à la construction. Il est également rappelé que la révision actuellement pendante de la Constitution prévoit notamment la consécration du droit à un logement approprié comme objectif à valeur constitutionnelle.

En termes de fonctionnement, cet impôt repose sur l'établissement d'un registre national des fonds non construits, qui dresse l'inventaire de tous les terrains disponibles à la construction en vertu des PAG et PAP. Une distinction est faite à cet égard entre les fonds viabilisés, immédiatement constructibles, et les fonds non viabilisés, nécessitant la réalisation de certains travaux préalables, tels que l'achèvement des réseaux routiers.

Ce relevé est effectué dans une première phase par le ministre de l'Intérieur, avec le concours ultérieur des bourgmestres. L'obligation inscrite à ce titre dans le projet de loi à l'égard des communes

n'a rien de nouveau, alors qu'une tâche analogue revient d'ores et déjà aux communes sous l'empire de la législation en vigueur. Ainsi, le paragraphe 53bis, alinéa 3, du BewG dispose que : « L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation au sens de la définition figurant à l'alinéa 2, se fait sur fondement d'un relevé complet, d'après la situation au 1^{er} janvier, que chaque administration communale est tenue de dresser et de communiquer d'office et annuellement, au plus tard pour le 31 janvier de la même année, à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Le relevé en question doit indiquer de manière précise, pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues à l'alinéa 2. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1^{er} janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée ». Il est évident que le Gouvernement met les outils informatiques nécessaires à disposition des bourgmestres afin que ceux-ci puissent contribuer au relevé des fonds non construits.

Il est encore à noter que les auteurs du projet de loi ont veillé à assurer une bonne articulation entre l'impôt à la mobilisation de terrains et les servitudes mises en place dans le cadre du projet de loi dit n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (dit « *Baulandvertrag* »). Il est rappelé qu'en cas de non-respect des créneaux de construction ou de viabilisation prévus par ce projet de loi, les fonds visés retrouvent soit leur classement antérieur, dans l'hypothèse où le créneau a été appliqué dans le contexte d'un reclassement à partir d'une zone non dédiée au logement, soit intègrent la zone d'aménagement différé, dans l'hypothèse où les fonds visés étaient d'ores et déjà affectés entièrement ou partiellement au logement.

Les mécanismes prévus par les deux projets de loi peuvent s'engrener de deux manières différentes.

Pour les fonds visés uniquement par un créneau de construction ou de viabilisation, respectivement uniquement par l'impôt à la mobilisation de terrains, il ne se pose guère de questions, les deux législations n'ayant pas vocation à interagir dans ce cas de figure.

Pour les fonds visés cumulativement par des créneaux de construction ou de viabilisation, de même que par l'impôt à la mobilisation de terrains, certaines précisions sont à apporter. L'hypothèse de départ consiste en un fonds qui a connu un reclassement d'une zone non dédiée au logement vers une zone dédiée entièrement ou partiellement au logement. Dans ce cas de figure, le projet de loi n°7139 précité prévoit que ce fonds retrouve soit son classement antérieur au reclassement, soit se trouve classé en zone d'aménagement différé. Au niveau de l'impôt à la mobilisation, plusieurs hypothèses peuvent alors se poser. Si le fonds retrouve son classement antérieur en zone verte, il ne connaît aucune imposition. S'il se trouve classé en zone d'aménagement différé, il est imposé, avec la modération prévue pour ce type de zone. S'il se trouve classé dans une zone dédiée entièrement ou partiellement au logement, il est imposé à ce titre dans le cadre de l'impôt à la mobilisation de terrains.

Il est finalement précisé au sujet de cet impôt que le projet de loi prévoit pour chaque contribuable un abattement forfaitaire par enfant n'ayant pas encore atteint les 27 ans. Cette mesure permet de libérer d'impôt une surface de taille raisonnable pour chaque enfant permettant la construction d'une maison unifamiliale.

II.3.6. L'impôt sur la non-occupation de logements

Le projet de loi introduit également un impôt annuel et spécifique à prélever par l'État sur tous les logements non-occupés. Contrairement à l'ancienne loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes (dénommée désormais « 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 ») qui entendait donner aux communes la possibilité de percevoir une taxe spécifique sur les immeubles destinés au logement ou à l'hébergement des personnes qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement à ces fins, le prélèvement de cet impôt annuel est obligatoire (et non pas optionnel) dès lors que les conditions posées par le présent projet de loi sont remplies.¹³

Cet impôt spécifique poursuit un objectif d'incitation pour (faire) occuper les logements visés, et de « sanction », à l'instar de mesures comparables introduites dans les pays voisins notamment.

Dans cette logique, il convient souligner que l'impôt n'est pas dû si un ménage habite le logement et y est inscrit au registre de la population de la commune. Ainsi, le propriétaire du logement a le choix de l'habiter lui-même, ou de le mettre à disposition à des fins d'habitation, notamment par la location sur le marché privé ou par la location à un organisme exerçant la gestion locative sociale.

Les avantages de la gestion locative sociale sont multiples : (1) la garantie du loyer, (2) l'exonération d'impôts sur le loyer, (3) l'encadrement de l'occupant et l'entretien du logement par un partenaire conventionné avec le ministère du Logement, (4) sans oublier qu'un acteur à vocation sociale s'occupe de la mise à disposition du bien.

Le principe de l'égalité devant l'impôt est respecté car la charge grève toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation, ou plutôt dont les logements se trouvent dans la même situation, à savoir que les logements sont non-occupés. Il s'ensuit qu'aucune exemption de l'impôt sur la non-occupation de logements en fonction de la nature du contribuable n'est prévue.

Le projet de loi entend contribuer à remédier à une pénurie de logements, partant à augmenter l'offre, dans l'espoir non dissimulé de réduire le coût du logement. Ne sont dès lors pas concernés les immeubles destinés exclusivement à un usage commercial, artisanal, industriel ou libéral.

En raison de sa proximité du citoyen et du « terrain », résultant aussi de ses missions légales, aucune administration n'est mieux placée pour constater l'état de non-occupation des logements que la commune. Dans un souci d'efficacité du prélèvement de l'impôt sur la non-occupation de logements, la commune, sous la responsabilité du bourgmestre, tient un registre des logements non-occupés à l'aide d'un service informatique homogène mise à disposition par l'Etat.

¹³ Le Conseil économique et social s'est également prononcé en ce sens dans le cadre de son « analyse des données au fiscales au Luxembourg 2021 », publiée le 18 janvier 2022 (cf. notamment p. 57)

III. Commentaire des articles

Ad article 1 Définitions

Cet article pose le cadre de la terminologie juridique employée dans le projet de loi, selon l'ordre dans lequel les termes apparaissent dans le texte.

Cette terminologie est pour partie propre au projet de loi et puise pour le reste dans la terminologie juridique existante, auquel cas il est précisé que les termes employés sont à entendre dans le sens conféré par les textes législatifs auxquels il est renvoyé.

La majorité des définitions se passe d'explications, les définitions devant de par leur essence ne plus nécessiter de commentaires.

1° Fonds

La notion de fonds n'a jusqu'à présent pas fait l'objet de définition légale dans l'environnement juridique luxembourgeois, même si elle est déjà évoquée dans le cadre de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Dans le cadre du projet de loi, cette notion permet de définir l'objet imposable en matière d'impôt foncier et sert également de base à la définition de l'objet imposable en matière d'impôt à la mobilisation de terrains (à savoir les fonds non construits).

La création de cette nouvelle définition s'est avérée nécessaire alors que le recours aux seuls concepts juridiques existants, tel que celui des parcelles cadastrales, s'avère inadapté pour les besoins du projet de loi.

En effet, tout d'abord, dans la conception du projet de loi telle qu'exposée auparavant, l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains reposent sur une imposition du sol situé en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée. Aucun impôt n'est dès lors prélevé en zone verte au sens de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Or, dans les faits, de nombreuses parcelles cadastrales sont situées pour partie en zone verte, voire entièrement en zone verte.

Il s'ensuit que les parcelles cadastrales ne se recoupent pas toujours avec l'assiette des impôts, les parcelles ou parties de parcelles sises en zone verte ne faisant l'objet d'aucune imposition. Il s'est dès lors avéré indispensable de détacher l'objet imposable des impôts du concept des parcelles cadastrales, alors que celui-ci ne permet pas de différencier entre la zone verte et la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée.

Ensuite, en matière d'impôt à la mobilisation de terrains, l'objet imposable peut se situer, le cas échéant, à cheval sur plusieurs parcelles cadastrales ou bien n'être composé que d'une partie d'une parcelle cadastrale, tel qu'exposé plus en détail ci-dessous. A nouveau, le concept des parcelles cadastrales est insuffisant pour tenir compte de cette réalité.

C'est pour cette raison que le projet de loi recourt à une nouvelle notion permettant une circonscription précise de l'objet imposable de l'impôt foncier et pouvant également constituer la base de l'assiette imposable de l'impôt à la mobilisation de terrains.

Ainsi, un fonds est une parcelle cadastrale sise entièrement ou partiellement en zone constructible.

Trois hypothèses différentes peuvent par conséquent se poser :

- la parcelle est située entièrement en zone verte : elle ne constitue pas un fonds et aucune imposition n’aura lieu ;
- la parcelle est située entièrement en zone constructible : elle est qualifiée de fonds et est susceptible d’être imposée ;
- la parcelle est située pour partie en zone verte et pour partie en zone constructible : la parcelle est qualifiée de fonds dans son intégralité alors qu’une partie est située en zone constructible. La partie située en zone constructible est susceptible d’être imposée. La partie située en zone verte est libérée d’impôt par l’attribution d’une valeur de base de zéro par le biais de l’article 10, paragraphe 3.

Au total, le territoire du Grand-Duché comporte quelque 300.000 fonds au sens du projet de loi, pour un total d’environ 660.000 parcelles cadastrales toutes zones confondues.

Le découpage entre la zone verte et la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée repose sur les classements effectués au niveau des PAG. Ces derniers reposent sur la loi modifiée du 19 juillet 2004 et la nomenclature des zones établie par voie des règlements grand-ducaux adoptés en vertu de l’article 9 de ladite loi, raison pour laquelle le projet de loi renvoie à cette dernière disposition pour la distinction entre les zones sises en zone urbanisées ou destinée à être urbanisée et les zones vertes.

Le terme de fonds a été choisi en raison de sa proximité sémantique par rapport à l’intitulé de l’impôt foncier et pour marquer un éloignement par rapport à la notion de parcelle cadastrale.

2° Fonds non construit

Cette définition énonce l’objet imposable en matière d’impôt à la mobilisation de terrains.

Elle repose dans son principe tout d’abord sur la notion de fonds, de manière à recouvrir, dans un premier temps, les parcelles, parties de parcelles ou ensembles de parcelles cadastrales qui se situent intégralement ou partiellement en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée. Aucun impôt à la mobilisation de terrains n’est prélevé sur les parcelles ou parties de parcelles situées en zone verte, alors que celle-ci n’a pas pour vocation principale d’accueillir des constructions.

Dans un second temps, un élément supplémentaire par rapport à la notion de fonds est introduit, dans la mesure où seuls sauraient être visés en vue de la construction de logements les fonds qui peuvent effectivement encore accueillir des logements.

En termes généraux, il est précisé qu’en vertu de l’application du principe de la date de référence inscrit à l’article 3, la qualification de fonds non construit et le constat de ses éléments constitutifs s’analyse par rapport au 1^{er} janvier de l’année d’imposition.

Afin de déterminer si un fonds peut accueillir une construction ou une construction supplémentaire, il y a lieu de se référer aux prescriptions urbanistiques communales figurant dans les PAG et PAP. Ainsi, si un fonds présente une taille ou une configuration qui ne se prête pas à la construction de logements en respectant les reculs ou dimensions réglementaires, il ne sera pas imposé. De même, aucun impôt n’est prélevé pour les fonds qui comportent d’ores et déjà des constructions et qui ne sauraient accueillir de constructions supplémentaires. Cependant, un fonds qui présente une superficie résiduelle suffisante pour ériger une nouvelle construction, même en présence d’une construction existante, est susceptible d’être imposé.

Il est évident que lors de la détermination de l’espace disponible pour des nouvelles constructions, la fixation sur les limites cadastrales ouvrirait la porte à des éventuels contournements. Ainsi, un propriétaire se trouvant en possession d’une parcelle de taille importante pourrait simplement diviser

celle-ci en une multitude de nouvelles parcelles de très faibles dimensions sur lesquelles, prises individuellement, aucune construction ne serait autorisable.

De même, dans l'hypothèse d'une pluralité de parcelles cadastrales libres adjacentes appartenant à des personnes distinctes, l'impôt doit pouvoir jouer sur l'ensemble de ces parcelles afin d'inciter ces propriétaires à mobiliser leurs terrains, le cas échéant par le biais d'un remembrement urbain ou d'un lotissement.

A défaut de pouvoir prendre en compte ce genre de cas de figure, l'impôt à la mobilisation de terrains serait une coquille vide dépourvue de toute efficacité.

Dès lors, c'est au niveau de la définition des fonds non construits que le détachement précité par rapport aux limites cadastrales prend toute son importance. Pour que cet impôt puisse déployer tous ces effets sur le marché, le fonctionnement de l'impôt ne saurait s'arrêter aux limites cadastrales existantes. Ainsi, le projet de loi repose, du moins dans un premier temps et dans son principe, sur un mécanisme ne tenant pas compte des délimitations des parcelles, voire ni même des rapports de propriété, mais qui est exclusivement calqué sur la disponibilité de l'espace nécessaire à la réalisation de nouvelles constructions.

En d'autres mots, l'impôt est amené à jouer là où il est possible de construire, sans égard aux rapports de propriété et aux limites cadastrales.

Ainsi, un fonds non construit peut soit correspondre exactement à un fonds, soit à une partie seulement d'un tel fonds, soit comprendre plusieurs fonds ou parties de fonds. Un seul fonds peut même, le cas échéant, comprendre plusieurs fonds non construits distincts.

C'est pour ces raisons que la définition des fonds non construits précise qu'elle s'applique sans préjudice de la nécessité de réaliser un lotissement ou un remembrement urbain sur les espaces visés, quitte à introduire, dans un second temps, certains tempéraments. Ainsi, lorsqu'un fonds de superficie importante comporte déjà une construction tout en pouvant accueillir des constructions supplémentaires, l'impôt doit pouvoir être appliqué sur cette partie de fonds disponible, via un lotissement. De même, lorsque plusieurs fonds, le cas échéant de faible taille, peuvent être mis en commun afin de pouvoir accueillir une construction, l'impôt doit pouvoir jouer sur cet ensemble de fonds, via un remembrement.

Après avoir ainsi défini la notion de fonds non construit, il reste à délimiter l'assiette géographique exacte d'un tel fonds. A ce titre, il est renvoyé au commentaire de l'article 20.

3° Lotissement

Sans commentaire.

4° Remembrement

Sans commentaire.

5° Valeur de base

Sans commentaire.

6° Objets imposables

Sans commentaire.

7° Le ministre

Sans commentaire.

8° Usufruitier

Sans commentaire.

9° Emphytéote

Sans commentaire.

10° Superficiaire

Sans commentaire.

11° Documentation cadastrale

Sans commentaire.

12° Copropriété

Sans commentaire.

13° Etat descriptif de division de l'immeuble

Sans commentaire.

14° Indice des prix médians du foncier destiné au logement

Sans commentaire.

15° Localisation du fonds

Cette définition permet de rattacher un fonds donné à une localité, ou quartier ou un lieu-dit.

Tel qu'il sera développé en détail ultérieurement, la localisation du fonds importe à plusieurs égards, notamment pour évaluer le facteur-temps distance (t_{loc} dans la formule de calcul), qui exprime l'accessibilité du fonds par rapport au centre de la Ville de Luxembourg, mais aussi pour attribuer à chaque fonds situé dans un plan d'aménagement particulier « quartier existant » un degré d'utilisation du sol (d_f), ou encore pour évaluer le nombre d'équipements et de services disponibles à proximité du fonds (i_{loc}).

La localisation d'un fonds est définie soit en fonction de sa localité, de son quartier ou de son lieu-dit.

Concrètement, pour la très grande majorité des fonds, la localisation est définie par la localité, à défaut d'indication de quartier ou de lieu-dit dans l'annexe I.

Pour ce qui concerne les fonds sis sur le territoire de la Ville de Luxembourg, l'annexe I rattache les différents fonds non pas à la localité prise en sa globalité, mais à ces différents quartiers, alors que l'échelle de la Ville est trop importante et la valeur foncière entre les quartiers trop hétérogène.

Finalement, pour certains fonds, le lieu-dit est le seul rattachement géographique possible, alors que ces fonds sont situés en dehors de toute localité ou quartier.

16° Contenance cadastrale

Sans commentaire.