

### **17° Registre**

Sans commentaire.

### **18° Fonds viabilisés**

Cette définition apporte une distinction parmi les fonds non construits, qui peuvent soit être viabilisés, soit non viabilisés.

Les fonds viabilisés sont donc tout d'abord des fonds non construits. Parmi les fonds non construits, il y a lieu de distinguer entre ceux qui nécessitent encore des interventions supplémentaires (les fonds non viabilisés), tels que des travaux de voirie, et ceux qui se trouvent d'ores et déjà en l'état pour recevoir immédiatement des constructions, alors que les travaux de viabilisation sont achevés (les fonds viabilisés). Il est renvoyé à cet égard à l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 qui énonce les équipements devant être disponibles afin qu'un fonds non construit puisse être considéré comme étant viabilisé. Il est précisé que tous les travaux ne doivent pas forcément être achevés, à condition qu'il s'agisse de travaux accessoires, tels que les trottoirs, conformément à l'article 37, alinéa 4, de la loi précitée. Il en va de même pour un éventuel lotissement à faire.

La distinction entre fonds viabilisés et fonds non viabilisés prend toute son importance au niveau du taux d'imposition, qui progresse de manière différente pour ces deux types de fonds non construits, dans la mesure où le temps requis pour pouvoir construire sur un fonds non viabilisé est nettement plus important que sur un fonds viabilisé.

### **19° Fonds non viabilisés**

Cette définition constitue la formulation négative de la définition précédente, de manière à ce qu'il y est renvoyé.

### **20° Gros œuvre**

Sans commentaire.

### **21° Dépendance**

La définition de la dépendance est identique à celle de l'annexe II du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Cette définition est employée ultérieurement dans le cadre de la définition de l'assiette des fonds non construits.

En ce qui concerne la notion de pièces destinées au séjour prolongé de personnes évoquée dans cette définition, il est précisé que sont usuellement visés notamment les pièces de séjour, de jeux et de travail, les chambres à coucher, les salles d'eau, les bureaux, les surfaces commerciales et les ateliers.

### **22° Identifiant**

En termes d'impôt foncier, la délimitation des fonds constituant les objets imposables de cet impôt est aisée, alors que leur assiette est formée par les parcelles cadastrales situées entièrement ou partiellement en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée. Ces fonds sont dès lors aisément identifiables à travers le numéro cadastral.

Cependant, en termes d'impôt à la mobilisation de terrains, la délimitation de l'assiette des fonds non construits, formant l'objet imposable de cet impôt, s'avère nettement plus délicate. En effet, une telle

assiette 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.

Tel qu'il sera développé plus amplement ci-dessous, chaque fonds non construit fait dès lors l'objet d'une inscription dans un registre permettant une localisation, identification et délimitation graphique précise.

L'identifiant attaché à chaque fonds non construit sous forme d'un numéro d'identification unique est une conséquence directe des développements qui précèdent. Dans la mesure où les numéros parcellaires ne se recoupent plus forcément avec l'objet imposable, il est nécessaire de créer un identifiant spécifique permettant d'éviter toute confusion.

### **23° Constructions à préserver**

Sans commentaire.

#### ***Ad article 2 Fondements***

Cet article pose le cadre fondamental pour les deux types d'impôts régis par le titre 1<sup>er</sup> du projet de loi, à savoir l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains.

Il précise que la valeur de base déterminée par le ministre sert de base au calcul tant de l'impôt foncier que de l'impôt à la mobilisation de terrains.

Il répartit ensuite les compétences au niveau de la fixation, du prélèvement et du recouvrement de ces impôts entre les communes (pour l'impôt foncier) et l'Administration des contributions directes (pour l'impôt à la mobilisation de terrains).

Il s'ensuit que l'impôt foncier est une imposition communale tandis que l'impôt à la mobilisation de terrains est une imposition nationale.

#### ***Ad article 3 Date de référence***

Cet article énonce tout d'abord l'applicabilité du principe de l'annuité de l'impôt et précise que l'année d'imposition correspond à l'année civile.

Ensuite, il fixe une date-clé par rapport à laquelle le fait générateur et les paramètres de l'impôt et de l'objet imposable sont déterminés, à l'instar du mécanisme employé pour la fixation de l'évaluation de la valeur unitaire dans le régime du BewG.

Ainsi, à cette date de référence sont déterminés :

- l'objet imposable au titre des impôts du titre 1<sup>er</sup> du projet de loi, ce qui est, notamment, pertinent pour déterminer de quelle manière sont pris en compte les éventuels changements de classement au PAG en cours d'année ;
- la valeur de base de l'objet imposable à un moment précis dans le temps ;
- le contribuable, en cas de mutation immobilière en cours d'année ;
- l'existence d'un éventuel abattement en termes d'impôt foncier pour les fonds sur lesquels est sise la résidence habituelle du contribuable, face à des éventuels changements de

- résidence en cours d'année, ou d'un éventuel abattement en termes d'impôt à la mobilisation de terrains, pour les enfants âgés de moins de 27 ans ;
- le taux des impôts, étant précisé que le taux de l'impôt foncier est fixé chaque année par le conseil communal tandis que le taux de l'impôt à la mobilisation de terrains est par nature évolutif en fonction de l'avancement des années.

La date du premier janvier est choisie en raison de sa représentativité en tant que commencement d'une nouvelle année et puisqu'en principe, aucun acte n'est dressé ce jour, ce qui permet de déterminer avec facilité l'identité du titulaire des droits réels qui est débiteur de l'impôt, de manière à éviter des éventuels chevauchements chronologiques des titres.

#### ***Ad article 4 Contribuable***

Cette disposition permet de déterminer la personne imposable au titre de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains.

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Par principe, la personne ayant la jouissance des droits réels sur l'objet imposable est aussi la personne imposable tant au titre de l'impôt foncier que de l'impôt à la mobilisation de terrains. La personne imposée sera dès lors, dans la très grande majorité de cas, le propriétaire.

##### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 dispose qu'en cas de démembrement du droit de propriété, sont imposables l'usufruitier, sinon le superficiaire, sinon l'emphytéote. L'ordre de priorité établi par le projet de loi est important, alors que des cas de figure peuvent se poser où, par exemple, un droit d'usufruit est constitué sur un droit d'emphytéose. Il y a alors lieu d'imposer le titulaire de droits réels qui jouit en dernière instance du fonds, à savoir en l'occurrence l'usufruitier. La même chose vaut pour un droit de superficie concédé sur un droit d'emphytéose. Cette solution est d'ailleurs déjà appliquée par la législation en vigueur en matière d'impôt foncier.

En termes d'impôt à la mobilisation de terrains, l'imposition de l'emphytéote et du superficiaire n'est guère de nature à poser problème alors que les contrats constitutifs de ces droits sont conçus dès le départ avec une possibilité de construction dans le chef de l'ayant cause. Les articles 13-8 et 14-8 et 14-8 de la loi 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 énoncent d'ailleurs déjà aujourd'hui que l'emphytéote, respectivement le superficiaire, « *supportent toutes les impositions et taxes établies sur l'immeuble et sur les constructions* », sans cependant prévoir un ordre de priorité en cas d'une superposition de plusieurs droits réels démembrés.

En ce qui concerne le troisième droit démembré, l'usufruit, les choses s'avèrent nettement plus compliquées. Tout d'abord, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 579 du Code civil, l'usufruit connaît deux origines différentes possibles, ce qui explique pourquoi il forme des cas de figure très hétérogènes.

Une grande partie des usufruits est d'origine légale et prend son origine dans l'application de l'article 767-1 du Code civil, qui constitue en matière de successions le siège du droit pour le conjoint survivant de choisir entre une part d'enfant ou l'usufruit sur l'immeuble d'habitation habité en commun par les conjoints.

En termes d'impôt à la mobilisation de terrains, le cas de figure susceptible de se poser dans ce contexte est celui où la maison sur laquelle porte l'usufruit du conjoint survivant comporte un terrain de grande envergure dont une partie est visée par l'impôt précité à titre de fonds non construit. A défaut de construction sur cette partie du terrain, un impôt est dès lors susceptible de devenir exigible à terme. Ni la jurisprudence ni la doctrine ne se prononcent cependant clairement sur la question de savoir si le conjoint survivant usufruitier dispose d'un droit de construction.

Quoi qu'il en soit, l'exercice du droit de construction pour l'usufruitier demeure délicat en pratique, alors que la construction sur un fonds comportant déjà une maison risque de nécessiter un lotissement. Or, strictement parlant, l'usufruit du conjoint survivant porte sur la maison, mais non pas sur le terrain à lotir, de manière à ce qu'il y a lieu de s'interroger si le conjoint survivant est en droit de solliciter un lotissement. Aussi, il est douteux si l'action de lotir un terrain est compatible avec l'obligation de l'usufruitier de conserver la substance de la chose, qui est inscrite à l'article 578 du Code civil.

Aussi, il est certain que l'usufruitier ne pourra jamais céder une éventuelle nouvelle construction, alors qu'il ne peut céder plus de droits qu'il n'en détient lui-même. La mise en location constitue dès lors sa seule option. L'abandon de l'usufruit afin d'éviter l'impôt à la mobilisation de terrains n'est pas non plus une alternative, alors que l'usufruit légal est par définition né d'une renonciation à une part d'enfant, de manière à ce qu'une nouvelle renonciation ferait perdre irrévocablement à l'usufruitier tout bénéfice de la succession.

En ce qui concerne l'usufruit légal, face à ces difficultés pratiques, les auteurs du projet de loi ont dès lors opté pour une exemption, qui trouve son siège dans l'article 6, paragraphe 2, étant précisé que cette exemption n'est pas susceptible d'abus alors qu'elle ne peut pas naître du fait de l'homme et qu'elle n'est que temporaire en raison de l'effet inéluctable de la consolidation prévue par l'article 619 du Code civil opérant de plein droit au moment du décès de l'usufruitier. Il est également à noter que cette exemption ne vise qu'un nombre assez restreint de cas, à savoir ceux où le fonds accueillant l'immeuble habité en commun par les époux présente une envergure importante permettant de recevoir une construction supplémentaire.

La deuxième origine possible de l'usufruit est la volonté de l'homme. Le cas d'école est la constitution d'un usufruit sur un verger. Plusieurs problématiques se posent à cet égard. Tout d'abord, il est clair que l'application de l'impôt à la mobilisation de terrains à un tel endroit rompt l'équilibre contractuel ayant existé entre les parties au moment de la conclusion du contrat, alors que l'usufruit n'est en principe pas conclu avec une possibilité de construction en l'esprit, dans le chef de l'une ou de l'autre partie. Il est tout aussi évident que dans cette hypothèse, la réalisation d'une construction risque de détruire le verger et, partant, de mettre du moins partiellement fin à l'usufruit. La réalisation d'une telle construction, pourtant encouragée dans le cadre du présent projet de loi, est dès lors susceptible de donner lieu à une faute contractuelle, peu importe que la construction soit érigée à l'initiative de l'usufruitier ou du nu-propiétaire. Cette situation risque dès lors de déboucher sur un blocage.

Cependant, contrairement à l'usufruit légal, il n'est pas concevable d'exempter un usufruit résultant du fait de l'homme, alors qu'une telle exemption constituerait une porte ouverte à des contournements. Il suffirait ainsi de constituer un usufruit sur un fonds non construit afin que l'impôt manque son objectif.

L'usufruitier et le nu-propiétaire étant ainsi inextricablement liés sans qu'il ne soit envisageable de les exempter, les auteurs du projet de loi ont opté pour une double solution, sous forme des articles 4, paragraphe 2, point 1<sup>er</sup>, et de l'article 69, afin de tenir compte des particularités de cette situation.

Par souci de cohérence des explications du présent commentaire, il y a lieu d'enchaîner à cet endroit, avec le commentaire de cette disposition.

Ainsi, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 69 énonce que pour tous les usufruits du fait de l'homme constitués avant l'entrée en vigueur de la loi, l'usufruitier et le nu-propiétaire se partagent à parts égales la charge d'impôt. Les contrats d'usufruit conclus postérieurement à l'entrée en vigueur étant conclus en connaissance de cause, ils peuvent anticiper les problématiques énoncées en prévoyant des clauses contractuelles afférentes.

Alternativement, le paragraphe 2 de l'article 69 prévoit que chacune des deux parties peut aussi faire révoquer l'usufruit sur simple demande au notaire. La conséquence en est que l'impôt sera, à partir de la prochaine année d'imposition, exigible que dans le chef de l'ancien nu-propiétaire redevenu propriétaire pur et simple. Cette ingérence dans l'autonomie contractuelle est justifiée par une impossibilité d'exemption combinée à l'incompatibilité inhérente de l'usufruit avec l'objectif de construction poursuivi par le projet de loi. Plutôt que de laisser les parties dans l'insécurité juridique jusqu'aux premiers jugements tranchant les éventuels différends nés d'un tel litige, il semble préférable d'adresser directement la question dans le texte du projet de loi.

Il est prévu que le notaire dresse l'acte portant extinction de l'usufruit à la demande de l'une des parties, avec une notification obligatoire à l'autre partie au cas où celle-ci n'était pas partie à l'acte. Il est entendu que les notaires sont encouragés d'inviter toutes les parties à participer à un tel acte.

Les frais d'une telle révocation appartiennent évidemment à la partie qui est à l'initiative de l'acte.

Une troisième solution, non écrite, est envisageable pour les parties désirant conserver tel quel le droit d'usufruit. Elle consiste à initier, par le biais d'une procédure de modification du PAG, conformément aux articles 10 et suivants de la loi modifiée du 19 juillet 2004, un reclassement du fonds non construit concerné en zone verte, de manière à éviter toute imposition au titre de la mobilisation de terrains. Cette solution n'est toutefois envisageable qu'en position excentrique, voire tentaculaire, afin de contrecarrer les effets négatifs de certaines extensions de la zone constructible dans les décennies passées. En position centrale, il est évident qu'un classement en zone verte risque de se heurter à l'intérêt général et notamment à l'article 2 de la loi précitée.

A titre récapitulatif, en termes d'usufruit, il est donc à retenir qu'il existe deux cas de figure principaux.

Soit il s'agit d'un usufruit légal, auquel cas l'exemption prévue par l'article 6, paragraphe 2, a vocation à jouer.

Soit il s'agit d'un usufruit établi par la volonté de l'homme au sens de l'article 579 du Code civil, auquel cas deux nouvelles hypothèses se présentent. Si cet usufruit a pris naissance avant l'entrée en vigueur de la loi, l'application combinée des articles 4, paragraphe 2, point 1, et 69, paragraphe 1<sup>er</sup>, implique l'imposition à parts égales de l'usufruitier et du nu-propiétaire, avec la possibilité de révoquer l'usufruit sur initiative de l'une des parties. Si l'usufruit a pris naissance après l'entrée en vigueur de la loi, seul l'usufruitier sera tenu, en application de l'article 4, paragraphe 2, point 1.

### *Paragraphe 3*

Ce paragraphe a pour effet que la qualité de propriétaire ou de titulaire d'un droit réel démembre est présumée sur base des mentions de la documentation cadastrale. Cette disposition tient compte du fait que la preuve du droit de propriété est notoirement difficile à rapporter et du fait que le cadastre n'a pas pour vocation de constituer une telle preuve. Cette présomption, qui coïncide sans doute avec la réalité dans la quasi-totalité des cas, permet de garantir l'efficacité de l'administration.

Par ailleurs, elle permet de solutionner un deuxième problème, à savoir celui des successions contestées et des successions vacantes. Pour ces successions, le *de cuius* reste inscrit au cadastre pendant un laps prolongé de temps, à savoir jusqu'à ce que l'identité du ou des successeurs est déterminée. L'administration n'a aucun moyen de constater l'identité du successeur si n'est d'effectuer elle-même des vérifications extrêmement laborieuses, qui pourraient s'avérer en fin de compte néanmoins contraires aux conclusions des juridictions compétentes. L'imposition de la personne inscrite au cadastre, à savoir le *de cuius*, dispense l'administration d'effectuer ces recherches en permettant d'inscrire la dette d'impôt au passif de la succession.

#### *Paragraphe 4*

Le paragraphe 4 interdit aux parties à un contrat de prévoir que les charges de l'impôt foncier reviennent au locataire ou au bailleur à ferme, afin de protéger la partie faible au contrat.

#### *Paragraphe 5*

Le paragraphe 5 précise que les personnes exemptées ne sont pas contribuables, afin qu'il soit évident qu'aucun bulletin de valeur de base ou autre ne leur est communiqué.

### **Ad article 5 Ventilation**

Cet article a pour finalité de tenir compte du fait qu'un seul objet peut être imposable dans le chef de plusieurs personnes, auquel cas l'impôt doit être réparti sur une pluralité de contribuables.

Il s'agit donc de l'hypothèse des différentes formes d'indivisions et des déclinaisons légales plus spécifiques de ces indivisions, telles que les communautés matrimoniales et les copropriétés au sens de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Par principe, l'impôt est toujours fixé proportionnellement par rapport à l'importance des droits du contribuable.

La difficulté réside en l'occurrence non pas dans la fixation du principe régissant la répartition de l'impôt, mais dans la constatation des proportions du droit de propriété de chaque contribuable. Il est exact que ces proportions résultent, en principe, de la documentation cadastrale.

Ceci dit, il convient de rappeler que le cadastre ne constitue pas un titre de propriété et n'a pas pour finalité de servir de preuve du droit de propriété. Par ailleurs, dans un certain nombre de cas, le cadastre ne comporte aucune mention de la répartition du droit de propriété parmi une pluralité d'indivisaires. Il en va plus particulièrement ainsi des copropriétés constituées avant l'année 2000 et qui n'ont, depuis lors, pas fait dresser de cadastre vertical. Il en va de même des successions ouvertes à la même époque, pour lesquels le cadastre ne renseigne pas les parts des successeurs dans l'éventuelle l'indivision successorale. Partant, un système automatisé tel que mis en place par le projet de loi ne saurait effectuer une ventilation précise de l'impôt dans tous les cas de figure.

Dans une optique d'efficacité administrative, les auteurs du projet de loi recourent dès lors à une double présomption, à savoir que les indications du cadastre sont exactes, et qu'en l'absence d'indication dans le cadastre, les contribuables sont redevables à parts égales. Pour tenir compte des éventuelles lacunes ponctuelles précitées, les contribuables peuvent formuler une réclamation au ministre suite à la notification du bulletin de valeur de base, afin de voir redresser le bulletin sur base de rapports de propriété exacts. Une telle réclamation devra toutefois obligatoirement fournir une preuve permettant la constatation de ces rapports, sous forme du titre de propriété.

Ce mécanisme a le mérite d'établir une présomption de ventilation de l'impôt plus respectueuse des véritables rapports de propriété que le système actuel, qui repose sur la solidarité fiscale de tous les indivisaires. Le paragraphe 7, alinéa 2, du GrStG dispose en effet à cet égard : « *Gehört der Steuergegenstand mehreren, so sind sie Gesamtschuldner* ».

La copropriété connaît certaines spécificités par rapport aux autres formes d'indivisions justifiant la rédaction d'un paragraphe à part, tout en étant cependant régi par les mêmes principes. Ainsi, la proportion de distribution du droit de propriété est désignée par des « *quotes-parts* » et non pas simplement par des « *parts* ». Pour les copropriétés disposant d'un cadastre vertical, la ventilation du droit de propriété entre les différents copropriétaires résulte de l'état descriptif de division de l'immeuble, tandis que pour les copropriétés ne disposant pas d'un cadastre vertical, il faut consulter la documentation cadastrale, sous réserve de la lacune évoquée ci-dessus pour les copropriétés ne disposant pas d'un cadastre vertical. Finalement, pour les copropriétés, la preuve des rapports de propriété au sein de la copropriété résulte du règlement de copropriété ou d'un document équivalent tel que l'acte de base. Il est précisé à cet égard que le texte de loi ne mentionne pas directement l'acte de base qui, dans les usages, est le document renseignant la ventilation du droit de propriété, alors que loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis fait mention uniquement du règlement de copropriété et non pas de l'acte de base.

Il est précisé dans ce contexte que les indivisions sont susceptibles d'être à la fois imposées à titre de fonds dans le cadre de l'impôt foncier et à titre de fonds non construits dans le cadre de l'impôt à la mobilisation de terrains. En revanche, les copropriétés sont par définition des fonds d'ores et déjà construits, sauf l'hypothèse d'un grande surface demeurée libre, de manière à ce qu'ils ne sont en principe pas susceptibles d'imposition à titre de fonds non construit.

Le paragraphe 3 ne vise que les fonds non construits. Il y a lieu de rappeler à cet égard qu'un fonds non construit peut être composé d'un ensemble de fonds pour lesquels des personnes différentes sont contribuables. L'impôt à la mobilisation de terrains est dans un premier temps calculé sur l'intégralité de la surface de ces fonds, pour être ventilé dans un deuxième temps en fonction de l'importance des différents fonds individuels. Au sein de chaque fonds, il y a ensuite lieu de ventiler une nouvelle fois en fonction des éventuelles indivisions.

## ***Ad article 6 Exemptions***

Cet article dresse la liste des personnes qui ne sont pas contribuables et bénéficient partant d'une exemption au titre du présent projet de loi, sans préjudice des exemptions trouvant leur origine dans d'autres législations. Les exemptions du paragraphe 1<sup>er</sup> valent pour l'impôt foncier, tandis que l'exemption au paragraphe 2 vise l'impôt à la mobilisation de terrains.

### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Dans la législation sur l'impôt foncier en vigueur, l'effort administratif considérable déployé pour le prélèvement de cet impôt s'étend également au domaine des exemptions. En effet, par exemple, sont exemptés dans ce système les biens appartenant à des pouvoirs publics, à condition que ces biens soient effectivement affectés à l'usage du public ou à un service public. Ce système nécessite donc un travail de recherche individuel et manuel afin de déterminer pour chaque fonds s'il est affecté ou non à l'usage du public.

L'une des ambitions du projet de loi étant de minimiser l'effort administratif en recourant à un système largement automatisé, le fonctionnement des exemptions a été revu. Si cela n'implique pas

forcément que les exemptions actuelles ne sont pas maintenues, l'objectif est surtout de les rendre détectables pour un système automatisé.

Le système d'exemption mis en place dans le projet de loi procède dès lors à une détection non pas de l'affectation de l'objet imposable (qui serait impossible), mais de la reconnaissance de la personne détenant les droits réels qui constituent le fait générateur de l'impôt. La détention des droits réels est aisément déterminable par un système automatisé alors que ces droits font l'objet d'une transcription dans la documentation cadastrale. En pratique, les exemptions ainsi reconnues demeurent identiques à celles actuellement pratiquées.

Ainsi, par exemple, si l'Etat ou une commune donne un fonds en emphytéose à une société commerciale dans le cadre de la réalisation d'une zone d'activités économiques, le système de l'impôt foncier en vigueur doit détecter que la parcelle appartient à l'Etat, mais doit ensuite manuellement constater qu'elle n'est pas affectée dans les faits à l'usage du public, de manière à ce que l'exemption ne joue pas. L'impôt foncier est exigible dans le chef de la société.

Avec le mécanisme du projet de loi, le système reconnaît par le biais des banques de données de la documentation cadastrale l'identité de la personne détenant la jouissance du droit réel sur l'objet imposable. En l'occurrence, dans l'exemple choisi, il s'agit d'une société commerciale, soit d'une personne non exemptée. Le fait générateur de l'impôt est vérifié et l'impôt foncier devient exigible dans le chef de la société.

Si tous les droits réels demeurent auprès de la personne exemptée, aucun impôt ne devient exigible.

Il y a lieu de préciser qu'il existe une exemption indirecte ne figurant pas à l'article 6. En effet, conformément à l'annexe II, le coefficient du mode d'utilisation du sol de certaines zones, dont la zone de bâtiments et équipements publics, est de zéro, ce qui implique que la valeur de base est également de zéro, ce qui implique à son tour qu'aucun impôt n'est facturé pour cette zone. Cette exemption indirecte se justifie dans le contexte de l'impôt foncier au vu de l'affectation de cette zone, qui, au titre du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, ne peut accueillir que des constructions et aménagements qui sont d'utilité publique. Il est relevé que l'exemption des édifices religieux, qui est explicite dans la loi sur l'impôt foncier en vigueur, fait ainsi désormais l'objet d'une exemption implicite par le biais de la zone de bâtiments et équipements publics et le caractère d'utilité publique attaché à cette zone.

Il est à noter que le projet de loi comporte une exemption qui ne figure pas tel quel dans la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1936 sur l'impôt foncier, à savoir pour les promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cette catégorie comporte, hormis l'Etat, les communes et syndicats de communes, de toute manière exemptés par le biais des points 1 à 3, les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le Fonds du logement. Cette exemption se justifie par le fait que ces acteurs œuvrent dans l'intérêt général et par la considération que l'exemption ne saurait avoir pour effet de fausser le jeu de la concurrence, alors que la mission légale de ces acteurs implique justement de répondre à un besoin que le marché ne saurait satisfaire, à savoir réaliser de logements abordables pour un prix situé sensiblement en dessous du prix que le marché pourrait offrir.

L'exemption historique de la piste et des voies de circulation des aéroports, visée au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 8, est maintenue.

Il est encore relevé que les exemptions personnelles dont bénéficient certains acteurs en vertu d'autres législations ne sont pas touchées par le projet de loi, tel que le Centre Hospitalier de

Luxembourg (en vertu de l'article 22 de la loi du 10 décembre 1975 créant un établissement public dénommé Centre hospitalier de Luxembourg).

#### *Paragraphe 2*

L'exemption à l'impôt à la mobilisation de terrains visée au paragraphe 2 concernant les usufruits constitués par l'effet des successions visées à l'article 767-1 du Code civil fait l'objet de développements au commentaire de l'article 4, auquel il est partant renvoyé.

Il n'existe aucune autre exemption en matière d'impôt à la mobilisation de terrains.

En effet, les auteurs du projet de loi entendent traiter sur un pied d'égalité les acteurs privés et les acteurs publics, à savoir notamment l'Etat, les communes et les établissements publics afin de ne pas créer d'entorse au droit de la concurrence, alors que les deux catégories d'acteurs interviennent sur un marché commun, à savoir le logement.

Ensuite, il y a lieu de rappeler que certaines fondations reconnues d'utilité publique en vertu de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif disposent d'un patrimoine foncier très conséquent qu'il convient de mobiliser. Or, par définition, ces fondations aspirent tout autant vers l'utilité publique que les acteurs publics précités, de manière à ce qu'il y a lieu de les traiter de manière égale. Exempter les acteurs publics aurait dès lors impliqué d'exempter les fondations et associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique, sous peine de rompre l'égalité devant la loi des personnes œuvrant dans l'utilité publique.

#### ***Ad article 7      Notifications aux contribuables***

Cet article porte sur les notifications des bulletins et décisions aux contribuables.

Une distinction est établie entre les bulletins et décisions notifiés par l'Administration des contributions directes dans le cadre de l'impôt à la mobilisation de terrains (paragraphe 3), et les bulletins et décisions notifiés par les communes et le ministre dans le cadre de l'impôt foncier et de l'établissement de la valeur de base (paragraphe 1<sup>er</sup> et 2).

En effet, les auteurs du projet de loi jugent loisible à ce que les différents acteurs puissent continuer à notifier leurs bulletins et décisions selon les textes légaux qu'ils ont l'habitude d'appliquer. Il en va de même en ce qui concerne la phase de recouvrement des impôts, visée par les articles 30 et 37.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

En ce qui concerne la notification des bulletins d'impôt foncier et décisions communales sur réclamation, qui n'est pas clairement réglée dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le projet de loi a adopté le texte du règlement grand-ducal du 24 octobre 1978 concernant la notification des bulletins en matière d'impôts directs, adopté sur base de l'article 154, paragraphe 4, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

En ce qui concerne les communes, la notification du bulletin de l'impôt foncier est ainsi effectuée par pli simple à la poste, avec une présomption de notification pour le troisième jour ouvrable qui suit la remise de l'envoi à la poste.

Il en va de même pour le bulletin de valeur de base et les décisions sur réclamation du ministre.

En ce qui concerne la phase de recouvrement, l'article 30 du projet de loi prévoit que les communes continueront à recouvrir l'impôt conformément au titre 4, chapitre 4, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

#### *Paragraphe 2*

Il s'agit d'une disposition particulière en ce qui concerne les contribuables mineurs pour lesquels les notifications doivent être effectuées à la personne du représentant légal. Cette disposition permet tout d'abord aux communes, à l'Administration des contributions directes et au ministre de constater la minorité éventuelle du contribuable au moyen de la date de naissance inscrite au registre national des personnes physiques. Sur base de ce registre, les pouvoirs précités sont ensuite habilités à identifier les représentants légaux des mineurs, et, à défaut de renseignement disponible, à contacter le juge compétent pour obtenir les informations nécessaires.

Le projet de loi prévoit une réponse rapide dans le chef du juge compétent, compte tenu du fait qu'il faut favoriser la célérité fiscale et considérant que l'information à fournir est en principe aisément accessible.

#### *Paragraphe 3*

En ce qui concerne l'Administration des contributions directes, le paragraphe 3 dispose que les notifications des bulletins d'impôt à la mobilisation de terrains sont effectuées en application de la loi modifiée dite « *Abgabenordnung (AO)* » du 22 mai 1931<sup>14</sup>. L'article 37 du projet de loi contient une disposition analogue en ce qui concerne la phase de recouvrement de cet impôt, reprenant notamment les formulations 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.

#### ***Ad article 8 Naissance des créances***

L'article 8 du projet de loi précise que la créance d'impôt naît à partir d'un fait générateur, en l'occurrence la date de référence de l'année d'imposition, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier. La naissance de la créance n'est pas à confondre avec l'exigibilité de l'impôt, faisant l'objet des articles 30 et 37 du projet de loi.

Cette disposition constitue une reprise de loi modifiée dite « *Steueranpassungsgesetz* » du 16 octobre 1934, en particulier de son paragraphe 1<sup>er</sup>, et de son paragraphe 5, point 2.

#### ***Ad article 9 Confidentialité des données***

Cette disposition a vocation à protéger les données à la base du calcul des impôts et des différents bulletins afférents, de même que les réclamations, décisions et autres échanges. Ceux-ci comportent en effet des données personnelles tels que l'identité du contribuable, son adresse et les éventuelles modérations d'impôt pour enfant dont le contribuable bénéficie dans le cadre de l'impôt sur le revenu (qui se trouvent à la base de l'abattement prévu par l'article 33 du projet de loi).

---

<sup>14</sup> Ci-après: « AO ».

## **Ad article 10 Détermination de la valeur de base**

La valeur de base constitue le fondement sur lequel repose le calcul de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains.

### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Chaque fonds susceptible d'être imposé dans le cadre de ces impôts se voit ainsi attribuer annuellement au 1<sup>er</sup> janvier une valeur de base exprimée en euros, qui constitue le pendant de la valeur unitaire de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 sur l'impôt foncier.

Les auteurs soulignent que la valeur de base du projet de loi n'a aucune vocation à correspondre à la valeur de marché réelle d'une parcelle. En revanche, par souci de proportionnalité et d'égalité des contribuables devant la loi, la formule se doit de refléter les proportions entre les variations réelles des différents objets imposables. Ainsi, le rapport entre les valeurs de base de fonds à Luxembourg-Limpertsberg, à Junglinster ou à Boulaide doit traduire les proportions réelles de valeur, même si les valeurs absolues, prises individuellement, n'ont aucun rapport avec la valeur foncière réelle.

### *Paragraphe 2*

La valeur de base de chaque fonds est réévaluée chaque année par le ministre sur base de six facteurs :

1. La valeur de base du fonds de référence ;
2. Le temps nécessaire pour rejoindre le centre de la Ville de Luxembourg ;
3. Le nombre d'équipements et services disponibles dans les limites de la localisation du fonds ;
4. Les affectations possibles, le potentiel constructible et le phasage de développement, tels que résultant de la réglementation urbanistique ;
5. La contenance du fonds ;
6. L'évolution générale des prix médians du foncier destiné au logement.

### *Paragraphe 3*

La prise en compte des facteurs précités est exprimée au paragraphe 3 sous forme de la formule mathématique suivante :

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

Chaque partie de la formule correspond à un des facteurs précités.

#### Premier facteur : $V_{\text{réf}}$

Le premier facteur constitue l'hypothèse de calcul de départ, à savoir le fonds de référence évoqué sous le point 1<sup>er</sup> ci-dessus.

Il s'agit de l'occurrence d'un fonds standard auquel est attribué une valeur de 1.000 euros par are.

Cette valeur est ensuite sujette à variation en fonction des facteurs de calcul qui sont intégrés au fil de l'exécution de la formule et qui viennent influencer la valeur de départ vers le haut ou vers le bas.

#### Second facteur : $e^{-k_1 \cdot (t_{\text{loc}}^{k_2})}$

Le second facteur est formé par la famille de fonction du type « Euler »  $e^{-k_1 \cdot (t_{loc})^{k_2}}$ . Ce facteur exprime l'impact du temps nécessaire pour rejoindre le centre de la Ville de Luxembourg, évoqué sous le point 2.

Comme énoncé dans l'exposé des motifs, il s'est avéré que le temps de parcours entre un fonds et le centre de la Ville de Luxembourg constitue un facteur-clé dans la détermination de la valeur d'un fonds.

Cette donnée est exprimée par le facteur  $t_{loc}$ .

Le facteur  $t_{loc}$  est le résultat d'une estimation de la durée moyenne annuelle de trajet en minutes pour rejoindre le centre de la Ville de Luxembourg à partir du centre de la localisation du fonds concerné, en ayant recours au transport individuel motorisé. Il s'est en effet avéré selon les analyses effectuées par le LISER que les autres modes de transport, tels que la mobilité douce et les transports en commun, n'ont pas d'effet significatif sur les valeurs foncières au Grand-Duché de Luxembourg. Partant, le modèle tel que proposé par le projet de loi ne prend en compte que le transport individuel motorisé. Evidemment, il est possible que ce constat doive être adapté au fil du temps, notamment par le biais de l'obligation de *monitoring* inscrite dans le projet de loi. La valeur de ce facteur constitue la moyenne annuelle de ce trajet entre huit heures et neuf heures du matin, déterminée notamment sur base de données réelles de trafic par le ministre ayant le Transport dans ses attributions.

En ce qui concerne les localisations respectives, il y a lieu de préciser qu'elles sont déterminées par une annexe de la loi, à l'aide de coordonnées géographiques.

L'expression du temps de trajet par le seul facteur  $t_{loc}$  est cependant insuffisante.

En effet, l'observation des données de prix de vente réels du logement a permis de constater que le prix de vente décroît de façon exponentielle avec la distance par rapport à la Ville de Luxembourg, toute autre chose étant égale (PAG, contenance du fonds, etc.). La famille de fonction du type « Euler » permet de modéliser ce comportement.

Ainsi, le facteur  $t_{loc}$  fait tout d'abord l'objet d'une pondération, afin de déterminer le poids global donné à ce facteur dans le calcul de la valeur de base. Cette pondération est exprimée par le facteur  $k_1$ .

Ensuite, la pondération du facteur  $t_{loc}$  est sujette à un équilibrage. En effet, il a été observé que l'impact du temps de trajet par rapport à la Ville de Luxembourg varie en fonction de la distance totale à parcourir. Ainsi, par exemple, une variation de 10 minutes sur un temps de trajet total de 15 minutes a un impact plus significatif sur la valeur d'un bien qu'une variation de 10 minutes sur un temps de trajet total de 45 minutes. Cet équilibrage est exprimé par le facteur  $k_2$ .

Il est précisé que les facteurs  $k_1$  et  $k_2$  ont été empiriquement déterminés par le LISER sur base de prix réels observés, et permettent ainsi de refléter fidèlement une partie spécifique de la variation des valeurs foncières, à savoir celle qui a son origine dans la distance par rapport à la VDL.

De manière synthétique, la famille de fonction « Euler » exprime donc non seulement le temps de trajet par rapport à la Ville de Luxembourg, mais détermine aussi sa pondération, tout en tenant compte d'une certaine dilution, qui augmente en fonction de l'importance du temps de trajet total.

### Troisième facteur : $i_{loc}$

Le facteur  $i_{loc}$  exprime le taux d'équipement local, évoqué sous le point 3.

Ce taux quantifie de manière linéaire, par un chiffre compris entre 1 et 1,2, le nombre d'équipements et services présents dans les limites de la localisation du fonds. Ainsi, par exemple, une localisation présentant 25 équipements et services se voit attribuer un coefficient de 1,1. Le taux n'augmente plus à partir de 50 équipements services, alors qu'il a été observé que l'impact de ce facteur sur le prix stagne à partir d'un certain niveau.

Les équipements et services pris en compte dans ce contexte sont : les commerces, les écoles, les lycées, les équipements de sports et de loisirs, etc.

L'annexe I définit pour chaque localisation un taux d'équipement local en fonction des développements qui précèdent. Dans ce contexte, le projet de loi s'appuie sur un relevé des services et équipements établi pour chacune des localisations, dressé sous la responsabilité du ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire. Les données brutes collectées dans ce contexte ont été agencées de manière à assurer leur compatibilité par rapport au mode de calcul de la valeur de base tel qu'établi par le projet de loi.

#### Quatrième facteur : $m_f \cdot d_f^{k_3} \cdot p_f$

La famille de fonction évoquée sous le point 4 a pour objet d'intégrer les contraintes résultant des réglementations urbanistiques dans le calcul de la valeur de base, à savoir le mode d'utilisation du sol, le potentiel constructible et le phasage de développement.

Ainsi, en termes de constructibilité, la valeur d'un fonds est tout d'abord tributaire des différentes affectations qu'il peut recevoir, à savoir notamment : habitations, activités commerciales, sports et loisirs, activités économiques, équipements d'utilité publique, etc. Ces affectations résultent du mode d'utilisation du sol admis par les zones du PAG, qui sont établies sur base de la nomenclature des règlements grand-ducaux applicables. Cette donnée est exprimée par le coefficient  $m_f$ .

Les coefficients du mode d'utilisation du sol associés à chaque zone traduisent le fait que certaines zones, telles que par exemple la zone d'habitation, ont davantage d'impact sur la valeur d'un fonds que d'autres affectations, telles que la zone de bâtiments et équipements publics.

Il est rappelé dans ce contexte que les différents zonages que les communes peuvent arrêter au niveau du PAG ont fait l'objet de trois règlements grand-ducaux différents, chacun de ces règlements remplaçant son prédécesseur. Le règlement grand-ducal applicable à un PAG donné varie donc en fonction du moment d'adoption du PAG respectif. Il s'ensuit que le projet de loi doit attribuer un coefficient à chaque zone qui a pu être établie sur base de ces trois règlements, les zones prévues par les différents règlements grand-ducaux n'étant pas toujours les mêmes.

Ainsi, l'annexe I du projet de loi précise les coefficients du mode d'utilisation du sol attribués à chaque zone établie sur base du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Ce règlement trouve sa base légale dans la loi modifiée du 19 juillet 2004, avant sa modification par la loi du 28 juillet 2011.

L'annexe II précise les coefficients du mode d'utilisation du sol attribués aux zones établies sur base du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune et du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. La nomenclature des zones de ces deux règlements est identique, de manière à ce que les coefficients y associés peuvent être regroupés dans une seule annexe. Ces règlements trouvent leur base légale dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 telle que modifiée notamment par les lois du 28 juillet 2011 et la loi du 3 mars 2017.

La valeur d'un fonds est ensuite également dépendante du degré d'utilisation du sol, qui reflète le potentiel constructible. Cette donnée est exprimée par le coefficient  $d_f$ .

A cet égard, il convient de distinguer à nouveau en fonction du règlement grand-ducal sur base duquel le PAG applicable a été adopté.

Pour les PAG établis sur base du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune et du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, la détermination du potentiel constructible est aisée en zone soumise à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »<sup>15</sup>, alors que le PAG exprime explicitement ce potentiel sous forme du coefficient d'utilisation du sol. Cette hypothèse est couverte dans le projet de loi par l'alinéa 2 du point  $d_f$ .

Par la force des choses, les fonds qui ne se trouvent pas dans une zone PAP NQ font l'objet d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant »<sup>16</sup>. Or, celui-ci ne connaît pas de coefficient d'utilisation du sol et comporte uniquement des prescriptions dimensionnelles, qui ne permettent pas d'établir un degré d'utilisation du sol sous forme d'un coefficient fiable. Le degré d'utilisation du sol doit dès lors être déterminé dans ce cas par un autre moyen. Cette hypothèse est couverte dans le projet de loi par l'alinéa 3 du point  $d_f$ .

En vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, tout PAP NQ doit s'intégrer de manière harmonieuse dans les quartiers existants. Dès lors, si une localisation comprend un nombre représentatif de surfaces situées en zone soumise à un PAP NQ, en l'occurrence au moins 10%, la moyenne harmonique des coefficients retenus pour les PAP NQ de cette localisation peut être transposée sur les PAP QE. Cette hypothèse est couverte dans le projet de loi par l'alinéa 3, point 1<sup>er</sup>, du point  $d_f$ .

Par contre, si une localisation présente peu de surfaces situées en zone soumise à un PAP NQ, les coefficients y retenus risquent de ne pas être représentatifs, raison pour laquelle il convient dans ce cas de figure de se référer à la moyenne harmonique des PAP NQ non pas seulement de la localisation, mais de toute la commune. A cet égard, si l'on peut éventuellement considérer que la politique récente en matière d'aménagement du territoire a préconisé une densité comparativement élevée, les auteurs du projet de loi estiment que cette circonstance est compensée par le fait que les PAP NQ se situent pour la majorité en périphérie de manière à présenter une densité moins élevée. Il est encore précisé que le projet de loi recourt à la moyenne harmonique afin d'exprimer un rapport moyen. Cette hypothèse est couverte dans le projet de loi par l'alinéa 3, point 2, du point  $d_f$ .

En ce qui concerne la Ville de Luxembourg, il s'est cependant avéré que l'application des dispositions des points 1<sup>er</sup> et 2 précités ne donnait pas de résultats satisfaisants. En effet, les quartiers auxquels les fonds respectifs sont rattachés sur le territoire de la Ville en application de l'article 1<sup>er</sup>, point 15, présentent une masse critique insuffisante pour une affirmation précise et nuancée sur le degré d'utilisation du sol dans les PAP QE, de manière à ce que l'application de ces dispositions risquerait d'aboutir à des sur-évaluations ou à des sous-évaluations des valeurs de base respectives. Partant, en ce qui concerne la Ville de Luxembourg, le degré d'utilisation du sol des PAP QE est analysé par référence à une échelle présentant une masse critique suffisante, à savoir les sections cadastrales des fonds respectifs. Il est précisé à ce sujet que la prise en compte de la totalité des PAP QE de toutes les sections cadastrales confondues du territoire de la Ville de Luxembourg n'est pas envisageable, alors

---

<sup>15</sup> Ci-après : « PAP NQ ».

<sup>16</sup> Ci-après: « PAP QE ».

que la densité du tissu urbain dans ces différentes sections est trop hétérogène, ce qui peut aisément être illustré en comparant la forte densité de la section cadastrale Ville-Haute avec la faible densité de la section cadastrale Hamm. Cette hypothèse est couverte dans le projet de loi par l'alinéa 4, du point d<sub>f</sub>.

Pour les PAG adoptés sur base du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, il y a lieu de préciser tout d'abord que ces PAG ne connaissent pas les concepts de PAP NQ et de PAP QE. Ils recourent de manière uniforme à la notion du coefficient maximum d'utilisation du sol pour toutes les zones constructibles, en attribuant un coefficient à chaque zone. Pour les besoins de détermination de la valeur du degré d'utilisation du sol au sens du projet de loi, ces coefficients maximum d'utilisation du sol sont repris des PAG et diminués de 25 pour cent pour chaque zone. Par rapport à cette diminution, il est rappelé que conformément à l'article 21, paragraphe 2, du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, le CMU est déterminé sur base du terrain à bâtir net, et non pas comme le CUS sur base du terrain à bâtir brut. Or, il est communément admis que la différence entre le terrain à bâtir brut et le terrain à bâtir net est de l'ordre de 25%, raison d'ailleurs pourquoi la cession obligatoire prévue par l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 est également de 25%. Cette réduction du CMU de 25% permet donc d'aligner les valeurs du CUS des PAG mouture 2011 et les valeurs du CMU des PAG mouture 2004. Cette hypothèse est couverte dans le projet de loi par le dernier alinéa du point d<sub>f</sub>.

Finalement, en termes de constructibilité, la valeur d'un fonds est en dernier lieu tributaire du phasage du développement, exprimé par le coefficient p<sub>f</sub>.

Ce coefficient permet de tenir compte du fait que la valeur d'un fonds est impactée par un éventuel classement en zone d'aménagement différé. Un tel classement est sans préjudice sur la vocation à la construction du fonds, mais permet d'interdire toute construction jusqu'à ce que la zone soit levée, afin d'orienter de manière stratégique le développement d'une localité vers des surfaces considérées comme prioritaires. Il est évident qu'une telle interdiction de construire, même temporaire, ne reste pas sans influence sur la valeur d'un fonds.

Ce coefficient est de 0,75 lorsque le fonds est situé dans une zone d'aménagement différé et de 1 si tel n'est pas le cas.

#### Cinquième facteur : C<sub>f</sub>

Le facteur C<sub>f</sub> exprime en ares la contenance cadastrale du fonds imposé.

La contenance résulte du plan cadastral.

#### Sixième facteur : I

Le facteur I exprime l'évolution des prix médians du logement. Il est évident que la valeur d'un fonds augmente en fonction du niveau général des prix du logement. Cet indice est défini par l'article 1<sup>er</sup>, point 14.

#### *Paragraphe 4*

Le paragraphe 4 permet de tenir compte du fait que les parties de fonds situés en zone destinée à rester libre ne sont pas imposées, tel qu'exposé auparavant. Partant, une valeur de base de 0 est attribuée à ces parties de fonds.

### *Paragraphe 5*

Le paragraphe 5 permet de tenir compte des situations où un fonds comporte plusieurs parties distinctes en termes de mode d'utilisation du sol, de degré d'utilisation du sol ou de phasage du développement. Ainsi, il est possible qu'une partie d'un fonds soit classé en zone d'habitation, ou une partie en zone mixte et une partie en zone de jardin. Il est également possible qu'une partie du fonds soit classée en zone d'aménagement différé.

Dans cette hypothèse, le fonds est d'abord décomposé dans ses différentes parties connaissant un même classement aux fins de calcul d'une valeur de base individuelle pour chacune d'entre elles, pour ensuite être recomposé par addition des différentes parties en vue d'obtenir une valeur de base globale pour le fonds concerné.

### **Ad article 11 Obligation de réévaluation**

Tel qu'évoqué auparavant, l'ambition du projet de loi est de créer un système permettant un calcul largement automatisé de la valeur de base, qui est à l'origine du calcul de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains.

Cependant, un tel système recourt, du moins en partie, à des données arrêtées à un moment où un autre. Afin de maintenir le mode de calcul à jour, il y a dès lors lieu de réévaluer périodiquement ces données, ou, du moins, de vérifier si elles nécessitent une réévaluation.

Ainsi, par exemple, le facteur temps-distance ( $t_{loc}$ ) est amené à varier en fonction du trafic, qui dépend à son tour de l'évolution des infrastructures de transport, de la croissance de la population, du nombre de personnes recourant aux transports en commun ou à la mobilité douce, de l'évolution du télétravail, etc.

Le taux d'équipement local ( $i_{loc}$ ) à son tour dépend du nombre de services et équipements disponibles dans les limites de la localisation du fonds. Or, il est évident que certaines localités ou quartiers peuvent connaître des évolutions significatives dans ce domaine au fil des années.

Finalement, l'indice des prix médians du foncier destiné au logement ( $I_p$ ) est lui également sujet à variation.

Il s'ensuit que ces données, de même que le calibrage du modèle de calcul, doivent être réévalués périodiquement. C'est pour cette raison qu'il incombe une obligation au ministre de réévaluer les données à la source de la valeur de base tous les trois ans, en se basant sur les données fournies dans le cadre de l'article 12, étant précisé que ce laps de temps correspond à la recommandation du LISER.<sup>17</sup> Il est cependant à noter qu'en pratique, la réévaluation s'effectuera même annuellement, tel que développé au commentaire de l'article 12.

Dans ce contexte, il est encore souligné, pour les raisons précitées, qu'il est indispensable que les données arrêtées dans les annexes fassent l'objet d'une réévaluation en cours de procédure législative et avant l'adoption du projet de loi.

---

<sup>17</sup> LISER, *Projet de réforme de l'impôt foncier*, août 2022, p. 21.

### ***Ad article 12 Données à la source de la réévaluation***

Afin de disposer des moyens nécessaires pour effectuer la réévaluation triennale prévue par l'article 11, il est évident que le ministre doit pouvoir recourir à des données actualisées. Celles-ci sont procurées ou établies par les instances compétentes indiquées l'article 12 à des intervalles réguliers.

En l'occurrence, les données à produire sont celles évoquées au commentaire de l'article 11, auquel il est partant renvoyé.

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

### ***Ad article 13 Bulletin de valeur de base***

Cet article porte sur l'établissement, le contenu et la notification du bulletin de valeur de base.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> contient les indications que le bulletin doit contenir à propos des objets imposables au titre de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains, à savoir les fonds et les fonds non construits.

Points 1<sup>er</sup> et 2 : il s'agit des références cadastrales permettant de localiser et d'identifier l'objet imposable. Les auteurs ont volontairement omis de parler de contenance cadastrale en ce qui concerne les fonds non construits, alors que la contenance des fonds non construits ne figure pas telle quelle au cadastre.

Point 3 : il s'agit de la valeur de base de l'objet imposable, y compris les paramètres de calcul de celle-ci. Ainsi, les différents facteurs, taux, coefficients et indices énoncés sous l'article 10 doivent être reproduits sur le bulletin afin que le contribuable puisse suivre en toute transparence le défilement des calculs.

Point 4 : il s'agit du cas de figure des indivisions, abordé par l'article 5. Dans la mesure où la valeur de base attribuée à chaque contribuable est proportionnelle à ses parts (respectivement, quote-parts pour les copropriétés), le contribuable doit savoir si ces proportions ont correctement été reprises. Ensuite, la valeur de base attribuée à chaque contribuable par rapport à ces parts est indiquée.

Point 5 : il s'agit de l'indication si la valeur de base de l'objet imposable est déterminée en vue de l'imposition de ce dernier exclusivement à titre de fonds dans le cadre de l'impôt foncier ou, le cas échéant, également à titre de fonds non construit dans le cadre de l'impôt à la mobilisation de terrains.

Points 6 à 8 : il s'agit d'indications qui concernent exclusivement les fonds qui constituent des fonds non construits.

Tel qu'évoqué auparavant, délimitation précise du fonds non construit n'est pas toujours aisée, alors que celui-ci 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.

Partant, le point 6 prévoit que le bulletin de valeur de base doit identifier clairement le fonds non construit visé. Cette identification est effectuée par le biais de l'identifiant attribué à chaque fonds non construit ainsi que par la reprise d'un extrait (graphique) du registre national des fonds non construits indiquant les délimitations précises du fonds.

Point 7 : il prévoit que le bulletin doit ensuite indiquer si le fonds non construit est viabilisé ou non viabilisé, les taux d'imposition qui sont appliqués dans le cadre de l'article 32 n'étant pas les mêmes.

Point 8 : il prévoit que le bulletin doit renseigner si le fonds non construit se situe dans une localité prioritaire au sens de l'article 32, paragraphe 3. En effet, ces localités connaissent à travers cette disposition un taux d'imposition plus élevé, afin de créer un incitant fort à leur développement.

Point 9 : il prévoit que le bulletin doit comprendre l'historique d'inscription au registre national des fonds non construits. Cela permet de déterminer le nombre d'années qu'un fonds est qualifié de fonds non construit de même que le nombre d'années depuis lequel il est, le cas échéant, viabilisé, ce qui détermine le taux d'imposition appliqué par le biais de l'article 32. Cette information est complétée par l'indication de l'année d'imposition à partir de laquelle un impôt à la mobilisation est susceptible de devenir exigible pour la première fois, ce qui permet à un éventuel acquéreur de déterminer le prix d'un immeuble en toute transparence. Il est précisé à ce sujet que l'impôt ne sera pas forcément exigible endéans le délai indiqué, à savoir au cas où le fonds non construit perd son statut, suite à la réalisation d'une construction.

En termes généraux, il est rappelé que les mentions qui doivent figurer sur le bulletin se rapportent toujours à la date de référence de l'année d'imposition.

#### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 vise l'indication des voies et modalités de réclamation. Il s'agit d'une transposition des dispositions du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et les communes. Il est rappelé dans ce contexte que ce règlement n'est en l'occurrence pas applicable, puisque l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse exclut expressément la matière des contributions directes de son domaine d'application.

Le bulletin doit dès lors indiquer l'autorité compétente, le délai et les modalités prévues par l'article 14.

#### *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 porte sur les délais d'établissement et de notification du bulletin de valeur de base. Il est rappelé que la notification est réglée par l'article 7.

Cette disposition prévoit qu'un bulletin de valeur de base est établi tous les ans pour chaque objet imposable et que celui-ci est notifié aux contribuables pour le premier jour ouvrable du mois de mai de l'année d'imposition (sauf l'exception du paragraphe 4). Ce délai a été choisi en fonction du temps requis pour que tous les actes notariés dressés antérieurement à la date de référence de l'année d'imposition et portant des droits réels soient transcrits à la documentation cadastrale, de manière à ce que la personne du contribuable pour cette année d'imposition puisse être déterminée. Le délai tient également compte du fait que certaines des données requises au titre du calcul de la valeur de base, tels que l'indice des prix médians du foncier des quatre dernières années, doit avoir pu être établi.

#### *Paragraphe 4*

Le paragraphe 4 précise qu'aucun bulletin de valeur de base n'est établi dans le chef des personnes exemptées en vertu de l'article 6, afin de contribuer à l'efficacité de l'administration.

#### *Paragraphe 5*

Le paragraphe 5 constitue une disposition s'inscrivant dans le cadre de la protection des données. Elle prévoit un droit d'accès à la documentation cadastrale dans le chef du ministre, pour les besoins de l'établissement du bulletin de valeur de base, et, notamment, pour déterminer l'identité du détenteur des droits réels ainsi que pour déterminer les parts ou quotes-parts des différents contribuables dans les indivisions.

Il est rappelé qu'en vertu de l'article 7, paragraphe 2, le ministre est par ailleurs habilité à accéder au registre national des personnes physiques afin de déterminer l'adresse du contribuable.

#### *Paragraphe 6*

Le paragraphe 6 énonce qu'un règlement grand-ducal arrêtera un modèle standard déterminant la forme du bulletin de valeur de base. Pour garantir une certaine flexibilité, la disposition prévoit que le bulletin peut contenir des mentions utiles supplémentaires.

### **Ad article 14 Réclamations et recours**

Cet article constitue le siège des réclamations et recours que les contribuables peuvent introduire à l'encontre du bulletin de valeur de base.

En termes généraux, il est relevé que le système instauré est aligné à celui employé par la loi modifiée du 19 juillet 2004.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit une possibilité de réclamation auprès du ministre endéans les trois mois de la notification du bulletin. A l'instar du mécanisme prévu par la loi précitée, le projet de loi prévoit que ce délai doit être respecté sous peine de forclusion. En d'autres mots, lorsqu'aucune réclamation n'est introduite contre les mentions du bulletin de valeur de base, ces mentions ne peuvent plus être contestées à des stades ultérieurs, à savoir dans le contexte du bulletin de l'impôt foncier et du bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains.

#### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 adresse la problématique qui se pose dans ce contexte en présence d'une pluralité de contribuables pour un seul objet imposable, à savoir dans les indivisions et copropriétés.

En effet, une réclamation portant sur une telle indivision ou copropriété affecte potentiellement la situation des autres indivisaires ou copropriétaires. Ainsi, par exemple, si une telle réclamation porte sur le degré d'utilisation du sol pris en compte dans le cadre du calcul de la valeur de base, une rectification de ce degré se répercute forcément sur la valeur de base de tout le fonds, et, partant sur les autres contribuables.

Il est rappelé dans ce contexte que le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes n'est en l'occurrence pas applicable,

puisque l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse exclut expressément la matière des contributions directes de son domaine d'application.

Partant, le projet de loi prévoit des dispositions analogues visant à protéger les intérêts des différents contribuables.

Ainsi, le paragraphe 2 prévoit tout d'abord que les réclamations qui visent à voir modifier soit la valeur de base d'un objet imposable en indivision ou en copropriété, soit la répartition de cette valeur de base sur les différents contribuables, sont transmises aux contribuables concernés.

Le ministre informe ceux-ci sur l'objet et l'effet potentiel de cette réclamation, tout en les invitant à lui communiquer leurs observations à ce sujet. A nouveau, une peine de forclusion est prévue en l'absence d'observations.

#### *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 prévoit que la décision sur la réclamation, ensemble avec, le cas échéant, un bulletin rectifié, doit être notifiée à toutes les personnes qui sont affectées.

Cette décision doit comprendre l'indication des voies et modalités de recours. Il s'agit d'une transposition des dispositions du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et les communes.

#### *Paragraphe 4*

Le paragraphe 4 a pour objet de créer un recours à l'encontre du bulletin de valeur de base. Le bulletin de valeur de base étant strictement parlant non pas d'une décision administrative faisant grief, mais seulement d'un acte préparatoire des bulletins d'impôt subséquents, la législation actuelle n'admet aucun recours à ce stade. Un tel recours, qui existe d'ailleurs déjà sous l'empire de l'impôt foncier en vigueur, s'avère cependant utile afin de voir redresser au plus vite les valeurs de base éventuellement incorrectes. Le projet de loi prévoit que ce type de recours est introduit selon les modalités habituelles en matière administrative.

#### *Paragraphe 5*

Le paragraphe 5 précise que les réclamations et les recours ne suspendent pas l'exigibilité de l'impôt. Il s'agit d'une application de la présomption de légalité et du privilège du préalable et de l'exécution d'office et dont bénéficient les actes administratifs.

### ***Ad article 15 Mise à disposition des données des bulletins de valeur de base***

Cette disposition opère la mise à disposition des données des bulletins de valeur de base, requis au titre de l'établissement de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains.

La disposition est formulée de manière à permettre un échange sous forme d'un accès aux données afférentes, procuré par le ministre au receveur communal et à l'Administration des contributions directes.

Pour des raisons d'efficacité, le projet de loi privilégie un accès direct par voie électronique aux données par rapport à une transmission manuelle de celles-ci.

Les données pour tous les objets imposables doivent être accessibles endéans un délai de cinq jours à partir du moment où le ministre a statué sur toutes les réclamations introduites à l'encontre des

bulletins de valeur de base. Les auteurs du projet de loi ont consciemment prévu une mise à disposition concomitante des données pour tous les objets imposables, y compris pour ceux n'ayant pas fait l'objet d'une réclamation. En effet, ils estiment qu'un déroulement simultané de la procédure pour tous les objets imposables est à privilégier par rapport au gain de célérité obtenu au cas où les objets imposables n'ayant pas fait l'objet d'une réclamation se verraient établir leurs bulletins d'imposition de manière anticipée par rapport à ceux nécessitant encore un traitement des réclamations.

Les données visées figurent dans l'article 13, paragraphe 1 et 6, et l'article 21. Il s'agit dès lors des mentions figurant sur le bulletin de valeur de base et dans le registre national des fonds non construits.

### ***Ad article 16 Responsabilité et finalité du traitement des données***

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Cette disposition prévoit que le ministre est l'autorité responsable du traitement des données de la valeur de base.

Une disposition analogue est insérée dans les dispositions concernant les données du registre national des fonds non construits ainsi que pour le traitement des données en vue de la fixation de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains par la commune, respectivement par l'Administration des contributions directes, à partir du moment où ils disposent d'un accès aux données de la valeur de base.

#### *Paragraphe 2*

Cette disposition précise les finalités auxquelles les données afférentes à la valeur de base d'un fonds peuvent être utilisées, lorsque ce fonds est identifié ou identifiable. Il y a lieu de considérer qu'un fonds peut être identifié dès que son numéro cadastral est indiqué et dès que sa délimitation est représentée sur un plan d'une localité qui est déterminée. Dans la mesure où un fonds risque donc d'être identifiable très facilement, le projet de loi prévoit une exception à l'utilisation des données pour des fins scientifiques, statistiques, administratives et fiscales, à défaut de quoi les données réelles nécessaires pour des éventuelles adaptations de la formule de calcul dans le futur seraient indisponibles. Il est dès lors précisé que cette utilisation doit correspondre aux finalités pour lesquelles les données ont été établies.

### ***Ad article 17 Objectif***

Cet article arrête les objectifs poursuivis par le registre national des fonds non construits.

Ainsi, il est tout d'abord énoncé que l'objectif du registre est de dresser sous forme d'un système d'information géographique (SIG) l'inventaire de tous les fonds non construits, en vue de l'établissement, le cas échéant, d'un bulletin d'impôt à la mobilisation de terrains, en passant par l'intermédiaire du bulletin de valeur de base. Dans ce contexte, ce registre doit indiquer pour chaque fonds non construit s'il est qualifié de fonds viabilisé ou de fonds non viabilisé, et renseigner les dates d'inscription dans ces catégories, pour les besoins de détermination du taux d'impôt.

Ensuite, le registre a également pour objectif de favoriser la transparence dans les mutations immobilières, en renseignant pour chaque fonds non construit à partir de quelle année un impôt à la

mobilisation de terrains est susceptible de devenir exigible, compte tenu des délais et taux prévus par l'article 32.

A cette fin, il y a lieu de tenir compte de la question de savoir si le droit de propriété, d'emphytéose ou d'usufruit appartient ou non à une personne exempte, dans la mesure où cela implique qu'aucun impôt à la mobilisation de terrains n'est susceptible de devenir exigible. En d'autres mots, ces fonds non construits figurent bien au registre, mais aucune date d'exigibilité de l'impôt n'est renseignée. Dans ce contexte, il est encore à noter que l'article 32, paragraphe 4, prévoit qu'en cas de mutation de ces droits d'une personne exempte en faveur d'une personne contribuable, la date d'inscription au registre à prendre en compte est la date de référence de la première année d'imposition qui suit l'année ayant donné lieu à la mutation. En effet, il y a lieu de rappeler que la date d'inscription au registre détermine, en principe, le taux d'impôt. Or, à défaut d'un tel mécanisme, il se pourrait que l'acquéreur d'un fonds non construit appartenant à une personne exempte se voit imposer, dès la première année d'imposition, le taux d'impôt maximal.

Il est encore précisé que les données du registre peuvent également servir à des fins fiscales, administratives, statistiques et scientifiques, ce qui permettra également de procéder à un monitoring portant notamment sur l'efficacité des nouveaux instruments, en l'occurrence de l'impôt à la mobilisation de terrains.

#### ***Ad article 18 Mesures***

Cet article énonce les mesures qui sont prises pour atteindre les objectifs précités, à savoir la création du registre, sa mise à jour et le développement des outils informatiques nécessaires.

Concrètement, ce registre prendra une forme graphique afin de représenter les délimitations des fonds non construits respectifs. Les fonds non construits seront répertoriés à l'aide d'analyses photogrammétriques aériennes et terrestres.

En ce qui concerne ces derniers, il est précisé qu'il s'agit essentiellement de la représentation graphique du registre.

#### ***Ad article 19 Principe***

Cet article énonce le fonctionnement du registre.

Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 précisent tout d'abord que la responsabilité pour dresser le registre incombe au ministre. Le registre est dressé annuellement pour le premier jour ouvrable du mois de février. Le délai est choisi de manière à ce que les données à la base de l'établissement du registre aient pu être traitées et soient prêtes à l'emploi.

Conformément au principe de l'évaluation des fonds par rapport à une date de référence, le registre est dressé annuellement avec effet à la date de référence respective.

Dans les cinq jours de l'établissement du registre, le ministre doit informer les bourgmestres des différentes communes que le registre est disponible.

Le paragraphe 3 porte sur l'intervention du bourgmestre par rapport au registre. Dans la mesure où le registre tel que dressé initialement chaque année par le ministre repose notamment sur des analyses photogrammétriques aériennes et terrestres, il est concevable que certaines nuances sur le

terrain puissent échapper au ministre. C'est pour cette raison que le projet de loi requiert une intervention obligatoire du bourgmestre. En effet, le bourgmestre est compétent pour délivrer les autorisations de construire et pour surveiller le déroulement d'un chantier et est partant le mieux placé pour déterminer si un fonds est construit ou non. Il est cependant précisé à cet égard que l'obtention de la seule autorisation de construire n'est pas suffisante pour qu'un fonds ne soit plus considéré comme fonds non construit. La qualification de fonds non construit repose exclusivement sur la question de savoir si, dans les faits, une construction se trouve sur le fonds ou pas.

Concrètement, la plupart du temps, l'intervention du bourgmestre consiste à informer le ministre du fait que le gros œuvre sur un chantier a été achevé, de manière à ce que le fonds en question ne saurait plus être qualifié de fonds non construit par le biais de l'application de l'article 20, paragraphe 3, point 5. Le contrôle à effectuer par le bourgmestre porte dès lors uniquement sur les fonds non construits sur lesquels des travaux de construction ont été entamés depuis la dernière mise à jour du registre. Tel que développé dans l'exposé des motifs, une obligation analogue existe d'ores et déjà aujourd'hui.

Le bourgmestre dispose à cet effet jusqu'au début du mois de mars pour communiquer au ministre les adaptations à effectuer, le cas échéant, au registre initial.

Il est encore précisé à ce sujet que dans la pratique, les auteurs du projet de loi entendent créer un outil informatique à disposition des bourgmestres, qui leur permet de saisir en permanence les adaptations à effectuer au registre.

Le ministre vérifie si les adaptations proposées par le bourgmestre répondent aux critères du projet de loi avant de les intégrer définitivement au registre.

Le paragraphe 4 prévoit que le ministre met le registre, le cas échéant, une nouvelle fois à jour suite au traitement des réclamations dirigées à l'encontre du bulletin de valeur de base.

En effet, le bulletin de valeur de base constitue pour le contribuable l'opportunité pour introduire une réclamation à l'encontre de l'inscription d'un fonds non construit au registre, de manière à ce que le contenu du registre est susceptible d'évoluer par le biais du traitement des réclamations et des décisions afférentes.

Le paragraphe 5 énonce que le registre est dressé sur le fond de plan du PAG. Le PAG sera notamment croisé avec les données photogrammétriques aériennes et terrestres afin de déterminer si un potentiel fonds non construit ne comporte effectivement aucune construction.

#### ***Ad article 20 Assiette d'un fonds non construit***

Cet article constitue un complément essentiel à la définition de la notion des fonds non construits, en ce qu'il permet de délimiter dans l'espace l'assiette exacte d'un tel fonds non construit qui, pour rappel, ne coïncide pas forcément avec les parcelles ou fonds sous-jacents. Pour des raisons de prévisibilité et de sécurité juridique, les auteurs du projet de loi ont tenu à ce que les délimitations des assiettes des fonds non construits résultent non seulement du registre national des fonds non construits, mais soient fixées clairement dans le projet de loi même pour ensuite être exécutées par ce registre.

Fondamentalement, l'article 20 distingue tout d'abord en ses deux premiers paragraphes entre, d'une part, les fonds, parties de fonds ou ensembles de fonds ne comportant aucune construction et, d'autre

part, les fonds, parties de fonds ou ensembles de fonds contenant déjà certaines constructions, tout en présentant encore des disponibilités supplémentaires.

Il est précisé que les constructions existantes prises en compte pour établir cette distinction sont les constructions destinées au logement et les constructions destinées à l'exercice d'une activité professionnelle.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> dispose que pour la première catégorie de fonds non construits, l'assiette du fonds non construit correspond à la délimitation du fonds, de la partie de fonds ou de l'ensemble de fonds sous-jacents, qui présente des disponibilités en termes de construction au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 5.

#### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 prend en compte la seconde catégorie, pour laquelle la circonscription de l'assiette est moins aisée, alors qu'elle doit, le cas échéant, tenir compte des constructions existantes.

Trois cas de figure se posent :

Tout d'abord, il se peut que le fonds, la partie de fonds ou l'ensemble de fonds se situe dans un PAP NQ qui a déjà fait l'objet d'une approbation ministérielle, ou encore dans un lotissement adopté par le conseil communal. Dans cette hypothèse, l'assiette du fonds non construit correspond aux lots qui n'ont pas encore reçu de construction et demeurent dès lors libres, tels qu'ils sont délimités par le PAP ou le plan de lotissement. Il est précisé à cet égard qu'il y a lieu d'entendre par PAP NQ tout PAP qui exécute une zone soumise à l'élaboration d'un PAP NQ, y inclus les PAP élaborés sur base d'un PAG mouture de 1937 ou 2004 et maintenus en vigueur par le PAG dans une telle zone. En d'autres mots, tout PAP approuvé sis en zone de PAP NQ est considéré comme PAP NQ.

Ensuite, si le fonds, la partie de fonds ou l'ensemble de fonds ne se situe pas dans un PAP NQ approuvé ou un lotissement, mais dans un PAP QE, l'assiette du fonds non construit est défini par référence aux reculs latéraux, antérieurs et postérieurs de ce PAP QE, qui doivent être respectés autour de la construction existante. Il y a lieu de préciser à cet égard que le respect de ces reculs s'impose tant en comptant à partir de la construction existante qu'à partir de la potentielle nouvelle construction. En effet, chaque construction doit respecter le recul prescrit en ce qui la concerne. En ce qui concerne les éventuels droits acquis, il y a lieu de considérer que le recul minimal prescrit pour une construction existante bénéficiant d'un droit acquis est défini par l'étendue de ce même droit acquis. Il est rappelé à cet égard qu'en application de l'article 25, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 2004, y a lieu d'entendre par zone PAP QE toute zone qui n'est pas soumise à l'établissement d'un PAP NQ, y inclus les PAP approuvés sur base d'un PAG mouture de 1937 ou 2004 dans une telle zone. En d'autres mots, tout PAP sis dans une zone qui n'est pas une zone de PAP NQ est considéré comme PAP QE.

Finalement, si le fonds, la partie de fonds ou l'ensemble de fonds ne se situe dans aucune des deux catégories qui précèdent, il fait forcément partie d'une zone PAP NQ pour laquelle aucun PAP n'a encore été approuvé. Il est rappelé à cet égard que l'existence d'une zone PAP NQ n'exclut pas la présence de constructions existantes. La particularité d'une zone PAP NQ consiste dans le fait que les prescriptions dimensionnelles urbanistiques doivent encore être établies dans le cadre de l'adoption du futur PAP NQ. Partant, il n'existe aucune prescription urbanistique pouvant servir de référence permettant de définir l'assiette du fonds non construit par rapport à la construction existante. Dès lors, le projet de loi définit l'assiette dans ce cas de figure par la délimitation de la zone PAP NQ, réduite

de l'emprise des constructions existantes ainsi que des reculs envisagés, à défaut d'autres dispositions applicables, par le projet de loi lui-même.

### *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 précise que l'assiette d'un fonds viabilisé est considérée seulement à concurrence d'une profondeur de trente mètres à compter de la limite de la voirie existante. Cette bande correspond à la fenêtre à laquelle les PAP restreignent habituellement le droit de construire. Une profondeur allant au-delà de ces dimensions n'est dès lors pas constructible, de manière à ce qu'il n'y a pas lieu de l'imposer. La disposition souligne le fait qu'il y a lieu de prendre en compte la limite de la voirie telle qu'elle se présente sur place. Ainsi, si la voirie est achevée, la bande est mesurée à partir de la limite du trottoir, qui fait partie de la voirie. Cependant, il se peut qu'aucun trottoir n'ait encore été réalisé (la présence d'un trottoir n'étant pas une condition nécessaire à la qualification de fonds viabilisé) auquel cas il y a lieu de se référer aux parties de la voirie qui existent déjà, à savoir la route (étant précisé que la présence de la route et des équipements techniques afférents est quant à elle bien une condition nécessaire à la qualification de fonds viabilisé).

### *Paragraphe 4*

Le paragraphe 4 introduit ensuite un certain nombre d'hypothèses particulières, qui viennent diminuer l'assiette du fonds non construit.

Les points 1 et 2 ont pour objet de créer des exclusions justifiées par le classement du fonds au niveau du PAG, tandis que le point 3 s'explique par des prescriptions de nature législative et les points 4 à 5 par des particularités tenant à la nature même du fonds en question.

Le point 1 constitue une conséquence directe de la définition même du fonds non construit. Ainsi, un fonds qui est théoriquement constructible, mais qui est, du moins temporairement, pas disponible à recevoir une construction, ne constitue pas un fonds non construit tant que perdure l'interdiction de construction. Il s'agit en particulier des fonds sis en zone d'aménagement différé ainsi que des fonds qui se voient imposés des servitudes urbanistiques superposées à la zone de base, tels que par exemple une servitude d'intégration paysagère, une servitude protégeant un biotope, ou une servitude de protection du patrimoine bâti, qui rendent, le cas échéant, toute construction à cet endroit impossible.

Il est entendu que le fonds en question n'est libéré d'impôt que sur la partie concernée par l'obstacle à la construction. A nouveau, l'on constatera qu'une telle imposition partielle d'une parcelle cadastrale ne devient possible qu'en détachant l'impôt à la mobilisation de terrains des limites cadastrales existantes.

Le point 2 exclut de l'assiette des fonds non construits tous les fonds situés dans des zones qui n'admettent le logement que de manière très limitée, notamment à titre de logement de service. Cette dérogation permet ainsi, tout d'abord, d'exclure de l'impôt les fonds situés dans les zones spéciales qui n'ont en principe pas vocation à accueillir des logements. Il s'agit souvent de zones d'activités économiques avec une finalité bien précise. Cependant, certaines zones spéciales d'envergure importante, tel que notamment à Luxembourg-Kirchberg, sont affectées, du moins partiellement à la construction de logements. Une exclusion *de plano* de toutes les zones spéciales aurait dès lors ouvert une brèche à ces endroits. La dérogation permet ensuite d'exclure d'application tous les fonds situés dans les zones de bâtiments et équipements publics, qui admettent des fonctions de logement très limitées et qui ne rentrent pas dans le cadre des objectifs du présent projet de loi,

tels que par exemple les logements dans les maisons de retraite ou les logements pour demandeurs de protection internationale.

Le point 3 vise à exclure les fonds, parties de fonds ou ensembles de fonds qui font l'objet de dispositions particulières au niveau national. Ainsi, sont notamment exclus les fonds qui peuvent être affectés à la construction de logements en vertu de la réglementation communale urbanistique, mais qui comportent des immeubles à préserver au titre d'une inscription à titre de patrimoine national, ou qui sont visés par des dispositions de protection de la nature empêchant toute réalisation de logements, même par le jeu de compensations écologiques. Il est à nouveau entendu que le fonds en question n'est libéré d'impôt que sur la partie concernée par cet obstacle.

Le point 4 a pour objet d'exclure les fonds dont les dimensions se prêtent mal à la réalisation de logements. Ainsi, ne sont pas visés tous les fonds dont les dimensions ne permettent pas de réaliser une construction atteignant une emprise au sol d'au moins 50 mètres carrés ou une largeur d'au moins 6 mètres et une profondeur d'au moins 7 mètres, étant précisé que ces critères ne sont pas cumulatifs. Si l'un des critères n'est pas atteint, le fonds ne constitue dès lors pas un fonds non construit. Il est cependant précisé qu'en application de l'article 1<sup>er</sup>, point 2, cette exclusion ne vaut que pour autant qu'il est impossible de remanier les dimensions du fonds par le biais d'un lotissement ou d'un remembrement.

Cette disposition a vocation à faciliter l'application du projet de loi. Les dimensions minimales évoquées constituent des prescriptions dimensionnelles récurrentes quant à la taille minimale de constructions dédiées au logement en vertu des PAP QE des différentes communes. Il est en effet rappelé qu'à la base de l'impôt à la mobilisation de terrains se trouve le registre des fonds non construits, dressé sous la responsabilité du ministre. Cette disposition permet d'appliquer une échelle uniforme au niveau de l'inventaire des fonds non construits, ce qui permet une constitution largement automatisée de ce registre. A défaut, le répertoriage des fonds non construits devrait être effectué de manière manuelle par le biais d'une analyse laborieuse de chaque PAP individuel en vigueur dans les différentes communes du pays, étant précisé qu'il existe au total plusieurs milliers de PAP applicables à travers le pays, dont il faudrait extirper à chaque fois les dimensions de construction minimales. Il est entendu que les dimensions retenues ne sauraient aboutir à l'imposition d'un fonds non construit pour lequel les prescriptions particulières du PAG ou du PAP n'admettraient *in concreto* aucune construction. En effet, l'application combinée du principe énoncé à l'article 1<sup>er</sup>, point 2, et de l'exception prévue à l'article 20, paragraphe 4, point 4, aboutit à la conclusion qu'un fonds doit à la fois présenter le dimensionnement minimal retenu par le projet de loi et être constructible à des fins de logement en vertu des PAG et PAP applicables. Au cas où les dimensions retenues par l'article 20, paragraphe 4, point 4, aboutiraient à l'inscription au registre d'un fonds qui n'est en réalité pas constructible de par les prescriptions de la réglementation communale, la participation obligatoire du bourgmestre à l'inventaire des fonds non construits prévue à l'article 19, paragraphe 3, de même que le mécanisme de réclamation prévu par l'article 14, constituent des garde-fous à cet égard.

Le point 5 a un double effet, en ce qu'il exclut de l'assiette des fonds non construits les fonds, parties de fonds ou ensembles de fonds pour lesquels le gros œuvre d'une construction en cours de réalisation a été achevé. Tout d'abord, il en ressort que l'obtention d'une autorisation de construire et la réalisation de certains travaux limités, tels qu'un terrassement, ne sont pas suffisants pour contrecarrer l'application de l'impôt à la mobilisation de terrains. De l'autre côté, il s'ensuit qu'une construction ne doit pas nécessairement être totalement achevée pour permettre à son propriétaire d'éviter cet impôt.

Cette disposition permet dès lors d'atteindre les objectifs du projet de loi sans pour autant pousser l'imposition au-delà de ce qui est nécessaire à cet effet. Il est évident que le bourgmestre, compétent en matière d'autorisations de construire, est souvent bien plus apte que les autorités étatiques à constater sur le terrain l'état d'avancement d'une construction. De nouveau, sa participation obligatoire à l'inventaire des fonds non construits prévue à l'article 19, paragraphe 3, de même que le mécanisme de réclamation prévu par l'article 14, permettent ainsi d'éviter toute imposition injustifiée.

#### *Paragraphe 5*

Finalement, le paragraphe 5 prend en compte que l'impôt à la mobilisation des terrains ne doit pas pouvoir être déjoué par la simple construction d'une dépendance de faible taille. A défaut, la réalisation d'un abri de jardin suffirait pour saper l'efficacité de l'impôt. Ainsi, le projet de loi précise que les dépendances d'une emprise au sol inférieure à cent mètres carrés n'empêchent pas l'impôt de déployer ces effets.

#### ***Ad article 21 Données figurant au registre***

Cette disposition dresse la liste des données qui doivent être renseignées au registre.

Dans la mesure où le registre constitue un préliminaire au bulletin de valeur de base et que ce dernier reprend donc l'intégralité des renseignements du registre, ces données se recoupent avec celles qui doivent figurer sur le bulletin de valeur de base, de manière à ce qu'il est renvoyé au commentaire afférent au bulletin de valeur de base.

#### ***Ad article 22 Accès***

Cette disposition régit les accès au registre.

Par principe, le registre est public, afin que les mutations immobilières puissent être effectuées en connaissance de cause d'un éventuel impôt à la mobilisation de terrains susceptible d'être exigible. La publicité du registre est assurée par le biais des extraits délivrés par le ministre en application de l'article 23 et par la visualisation sous forme d'une carte interactive par le biais du site du Géoportail.

Ceci dit, il existe un tempérament à l'actualité de cette publicité, qui est inhérent au fonctionnement d'un registre qui nécessite des mises à jour. En effet, il y a lieu de rappeler que le registre est toujours dressé et actualisé par rapport à la date de référence de l'année d'imposition. Sa version définitive pour chaque année d'imposition n'est disponible qu'à partir du moment où les éventuelles réclamations introduites dans le cadre du bulletin de valeur de base pu être traitées. C'est pour cette raison que le paragraphe 4 prévoit que la visualisation du registre sur le Géoportail porte toujours sur la date de référence la plus récente pour laquelle les réclamations ont pu être traitées.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit que le bourgmestre dispose d'un accès direct au registre, contrairement aux autres personnes qui uniquement disposent de la faculté de demander des extraits, respectivement de consulter le Géoportail. Ceci s'explique pour des raisons pratiques, alors que le bourgmestre est amené à contrôler chaque année l'exactitude des données du registre. Une vue globale du registre est dès lors de nature à favoriser une bonne exécution de cet exercice.

Le paragraphe 2 prévoit le même accès direct pour les notaires, qui sont amenés à informer les ayant cause dans la constitution ou la mutation de droits réels immobiliers du fait qu'un impôt à la

mobilisation de terrains est, le cas échéant, susceptible d'être exigible pour le fonds faisant l'objet de l'acte notarié, conformément à l'article 38. Dans la mesure où l'emphytéose et le droit de superficie sont susceptibles d'être constitués, aux termes des articles 13-2, respectivement 14-2 de la loi 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, non seulement par le biais d'un acte notarié, mais aussi par acte administratif, les autorités à l'origine de cet acte administratif doivent également disposer d'un accès direct. Dans l'hypothèse où une commune est à l'origine d'un tel acte administratif, cet accès est de toute manière garanti via l'accès direct du bourgmestre.

#### **Ad article 23 Extraits**

Cet article prévoit la possibilité, pour toute personne, de demander un extrait du registre. Cet extrait comporte les mentions prévues par l'article 21.

Pour les raisons précitées, l'extrait pour la date de référence d'imposition la plus récente est uniquement disponible à partir du moment où toutes les réclamations pu être traitées.

#### **Ad article 24 Responsabilité des données**

Cette disposition prévoit que le ministre respectivement le bourgmestre, sont l'autorité responsable du traitement des données qui les concernent dans le cadre de l'établissement du registre.

#### **Ad article 25 Taux de l'impôt foncier**

A l'instar du taux communal (« *Hebesatz* ») prévu par le paragraphe 21 du GrStG, cet article prévoit que le conseil communal fixe chaque année au début du mois d'octobre un taux venant majorer la valeur de base du fonds.

Ce taux est soumis à l'approbation du Grand-Duc, tel que prévue par l'article 107, paragraphe 3, de la Constitution.

S'il est exact que dans la révision de la Constitution en cours, le nouvel article 105 n'évoque plus le Grand-Duc, mais « *l'autorité de surveillance* », il n'en reste pas moins que l'article 105 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 soumet les impositions communales à l'approbation du Grand-Duc, en disposant que : « *Sont soumises à l'approbation du Grand-Duc les délibérations des conseils communaux relatives à l'établissement, au changement et à la suppression des impositions communales et les règlements y relatifs. En cas de refus d'approbation le refus doit être motivé* ». Cette disposition est à son tour également en cours de reformulation dans le cadre du projet de loi n° 7514, selon lequel l'actuel article 105 devient le nouvel article 107*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, dans la teneur projetée est la suivante : « *Sans préjudice de dispositions légales spéciales, sont soumises à l'approbation du Grand-Duc les délibérations des conseils communaux portant sur l'établissement, le changement et la suppression des impositions communales et les règlements y relatifs.* »

La compétence d'approbation appartiendra dès lors en toute circonstance au Grand-Duc.

Le taux communal doit être fixé pour le début du mois d'octobre précédant l'année d'imposition et notifié endéans le mois au Grand-Duc aux fins d'approbation.

Le projet de loi prévoit une fourchette endéans laquelle le conseil communal doit déterminer le taux, à l'instar du fonctionnement de l'impôt commercial communal. Cette disposition vise à limiter des écarts excessifs entre les différentes communes, de manière à concilier les principes de l'autonomie communale et de l'égalité devant la loi.

Finalement, le projet de loi régule les cas de figure où le conseil communal se serait abstenu de voter un taux communal, respectivement où le taux communal ne rencontre pas l'approbation du Grand-Duc sans qu'un nouveau taux n'ait été adopté endéans le délai légal.

Le paragraphe 2 constitue une réminiscence à l'introduction des lois fiscales allemandes durant l'Occupation. La validité des impositions communales est encore aujourd'hui régulièrement contrôlée par rapport à la loi dite « *Kommunalabgabengesetz (KAG)* » du 14 juillet 1893. Cette loi comporte en son paragraphe 2 une restriction à l'autonomie fiscale communale, disposant que les communes ne peuvent lever l'impôt que pour autant que leurs recettes provenant d'autres sources s'avèrent insuffisantes. Or, une telle restriction n'est pas compatible avec la fourchette du taux de l'impôt foncier qui est prévu par le projet de loi, alors que cette fourchette oblige toute commune à lever l'impôt foncier, sans considération des recettes respectives.

Le KAG demeurant toutefois d'application dans d'autres domaines, tels que l'impôt commercial communal, son abrogation ne s'impose pas.

#### ***Ad article 26 Abattements***

Cette disposition prévoit deux types d'abattements, à savoir sur la résidence habituelle du contribuable ainsi que sur le patrimoine bâti protégé.

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> porte sur l'abattement sur la résidence habituelle du contribuable. Celle-ci est déterminée sur base de l'inscription au registre communal des personnes physiques. A cette fin, le projet de loi accorde un accès à cette base de données au receveur communal qui établit les bulletins.

##### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 porte sur l'abattement sur la protection du patrimoine bâti. Il s'agit de servitudes prenant essentiellement leurs origines dans la réglementation urbanistique de la commune, mais également dans un classement à titre de patrimoine culturel au niveau national.

Un tel abattement se justifie par le fait qu'il s'agit de servitudes contraignantes, qui sont susceptibles d'empêcher à ce que le potentiel constructible disponible en théorie sur un fonds ne soit entièrement réalisé, et ce au nom de l'intérêt général, de manière à ce qu'un abattement se trouve justifié.

La décision du conseil communal sur ces abattements est prise dans les délais et conditions prévus par l'article 25 en matière de taux communal et peut être prise de manière concomitante à la fixation du taux.

A l'instar des dispositions sur le taux de l'impôt foncier, le projet de loi fixe un plafond maximal pour ces abattements, afin de concilier les impératifs de légalité des citoyens devant la loi et de l'autonomie communale.

### *Paragraphe 3*

Deux garde-fous viennent contrecarrer le risque que les abattements susvisés ne réduisent à zéro ou quasi à zéro l'impôt foncier pour certains contribuables, alors qu'il n'existe aucune raison objective de les libérer de toute charge d'impôt. Cette éventualité se présente en particulier dans les copropriétés où la valeur de base d'un seul fonds est ventilée sur un grand nombre de contribuables, qui peuvent bénéficier, le cas échéant, chacun d'un abattement.

Ainsi, aucun abattement n'est appliqué si celui-ci a pour effet de réduire la valeur de base d'un fonds en dessous de 500 euros pour le contribuable concerné.

Ensuite, aucun abattement n'est appliqué lorsque la valeur de base pour le contribuable est dès le départ inférieure à 500 euros.

### *Paragraphe 4*

Les montants précités sont ajustés, le cas échéant, chaque année, en fonction de l'évolution des prix médians du foncier destiné au logement, afin qu'ils suivent les fluctuations du marché immobilier.

## ***Ad article 27 Calcul de l'impôt foncier***

Cet article porte sur le mode de calcul de l'impôt foncier dû par le contribuable.

Ce montant dépend de la valeur de base, le cas échéant ventilée entre une pluralité de contribuables, du taux communal et des abattements éventuellement appliqués.

## ***Ad article 28 Bulletin de l'impôt foncier***

A l'instar de la disposition analogue sur le bulletin de valeur de base, cet article a pour objet de régler le contenu et l'établissement du bulletin de l'impôt foncier.

### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, prévoit tout d'abord que le bulletin de l'impôt foncier reprend toutes les positions utiles en termes d'impôt foncier qui figuraient sur le bulletin de valeur de base, telles que l'identification, la situation et la contenance du fonds.

Il est rappelé qu'en vertu de l'article 29, paragraphe 4, ces mentions ne peuvent être contestées que dans le cadre du bulletin de valeur de base, et, à défaut, ne peuvent plus faire l'objet d'une réclamation au niveau du bulletin de l'impôt foncier. Cependant, au cas où le contribuable aurait fait usage de son droit d'introduire un recours juridictionnel à l'encontre de ces mentions au niveau du bulletin de valeur de base tout en omettant de reformuler ces objections au niveau du bulletin de l'impôt foncier, les auteurs du projet de loi estiment que le principe de loyauté et de bonne administration commande à ce qu'il en soit néanmoins tenu compte au moment où le recours juridictionnel à l'encontre du bulletin de valeur a définitivement été tranché, de manière à ce que le bulletin de l'impôt foncier doit automatiquement être rectifié lorsque le bulletin de valeur de base est rectifié par le ministre à la suite d'une décision juridictionnelle. Les contribuables sont donc dispensés de réitérer deux fois les mêmes réclamations.

Les points 2 et 3 prévoient que le bulletin indique les abattements appliqués et leurs montants, de même que le calcul de l'impôt foncier dû, conformément à l'article 27.

### *Paragraphes 2*

Le paragraphe 2 précise que les personnes exemptées ne se voient notifier aucun bulletin de l'impôt foncier. Il en est de même si la valeur de base d'un fonds est de zéro, de manière à ce qu'aucun impôt foncier ne devient exigible, ce qui vise l'exemption indirecte visant notamment les zones de bâtiments et équipements publics, mentionnée sous le commentaire de l'article 6.

### *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 prévoit que les rôles d'imposition sont établis par le collège échevinal. Par la suite, c'est le receveur communal qui dresse le bulletin afférent et le notifie au contribuable, conformément aux dispositions de l'article 7, au commentaire duquel il est partant renvoyé.

Le Centre de technologies de l'information de l'Etat peut être chargé de l'impression et de la notification des bulletins de l'impôt foncier, sur demande afférente du collège des bourgmestre et échevins. Dans cette hypothèse, le projet de loi précise que les dispositions sur l'exigibilité et le recouvrement prévues à l'article 30 demeurent applicables.

Il est à noter que cette disposition constitue une reprise d'un mécanisme similaire prévu dans le système de l'impôt foncier actuellement en vigueur. En effet, l'article 3 du règlement grand-ducal du 21 décembre 1962 modifiant certaines dispositions en matière d'impôt foncier dispose : « *A la demande des administrations communales, l'administration des contributions directes se chargera de la confection, pour le compte et au nom des communes, des rôles et bulletins de l'impôt foncier. Cette prestation n'est pas à considérer comme transfert d'attributions au sens du paragraphe 18 de la loi générale des impôts. La rémunération du service visé à l'article 1<sup>er</sup> aura lieu par le canal du fonds des dépenses communales* ». Il est à noter que la majorité des communes fait actuellement usage de cette faculté.

Quant à l'établissement des rôles et bulletins, les auteurs du projet de loi relèvent qu'ils prévoient de mettre les outils informatiques nécessaires à la disposition des communes afin de permettre un calcul de l'impôt et un établissement des bulletins et rôles de façon largement automatisée.

La notification au contribuable est accomplie endéans les trois mois de la mise à disposition des données nécessaires par le ministre en application de l'article 15.

### *Paragraphe 4*

Le paragraphe 4 prévoit que le bulletin doit comprendre l'indication des voies et modalités de réclamation. Il s'agit d'une transposition des dispositions du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et les communes.

### *Paragraphe 5*

Le paragraphe 5 a déjà fait l'objet d'un commentaire au niveau du paragraphe 1<sup>er</sup>, de manière à ce qu'il y est renvoyé.

### *Paragraphe 6*

Le paragraphe 6 énonce qu'un règlement grand-ducal viendra arrêter la forme du bulletin de l'impôt foncier, afin que celui-ci soit uniforme dans toutes les communes. Le contenu prescrit par la loi pourra être complété par toute autre mention utile.

### ***Ad article 29 Réclamations et recours***

Cet article a pour objet de permettre aux contribuables de contester le contenu du bulletin de l'impôt foncier. Conformément aux développements qui précèdent, le paragraphe 4 de cet article exclut de contestation les mentions du bulletin de valeur de base qui n'ont pas fait l'objet de contestations antérieurement.

L'article contient pour le reste des dispositions analogues à celles prévues en matière de réclamations et de recours à l'encontre du bulletin de valeur de base, de manière à ce qu'il y est renvoyé.

### ***Ad article 30 Exigibilité, recouvrement et prescription***

Tel que développé au commentaire de l'article 7, le projet de loi entend, dans la mesure du possible, rendre applicables les dispositions de la législation en vigueur auxquelles les communes ont l'habitude de recourir, y compris en ce qui concerne l'exigibilité, le recouvrement et la prescription de l'impôt foncier, à savoir en l'occurrence les dispositions énoncées sous l'article 30. Il est renvoyé à ce titre au commentaire de l'article 7.

### ***Ad article 31 Responsabilité des données***

Cette disposition constitue le pendant de l'article 16 en matière de bulletin de valeur de base, auquel il est partant renvoyé.

### ***Ad article 32 Taux national relatif à la mobilisation***

Cet article énonce les taux de l'impôt à la mobilisation de terrains qui s'appliquent aux différents fonds non construits.

#### *Paragraphe 1 et 2*

Tel qu'expliqué auparavant, l'impôt à la mobilisation de terrains connaît des taux différents, en fonction de la question de savoir si le fonds non construit est un fonds viabilisé ou fonds non viabilisé. En effet, un fonds non viabilisé ne peut être mis à profit aussi rapidement qu'un fonds viabilisé, alors que des travaux d'infrastructures doivent encore être réalisés.

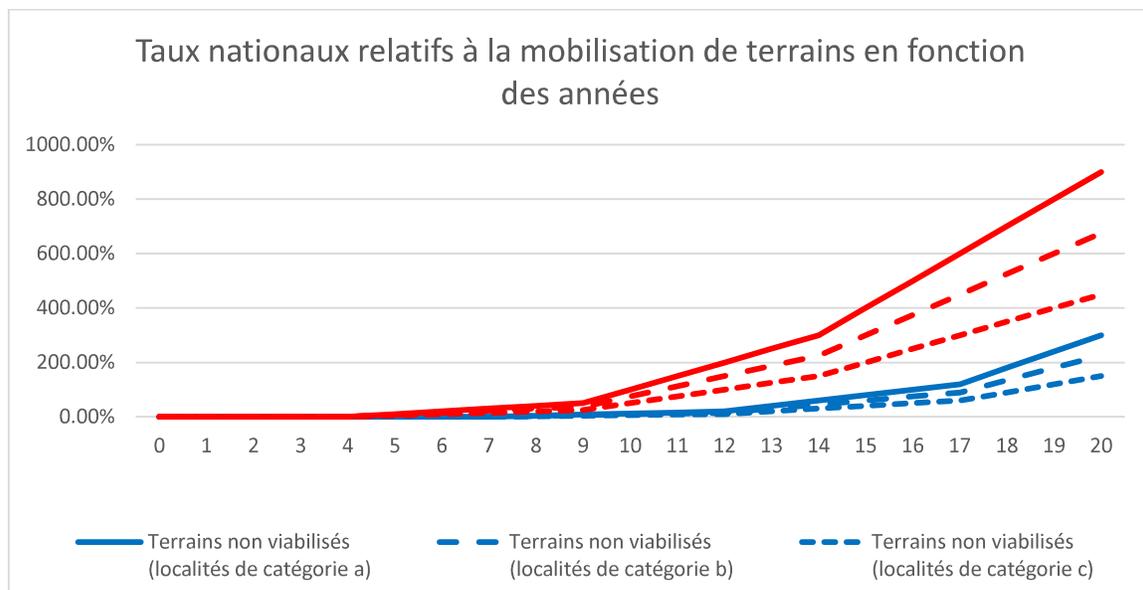
Le montant de l'impôt est ensuite modulé, pour chaque catégorie, en fonction des années que le fonds est considéré comme fonds non construit et en fonction de l'éventuelle situation dans une localité prioritaire aux termes de la politique d'aménagement du territoire (paragraphe 3).

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

Surtout, la progressivité du taux permet aussi au secteur de la construction de réagir et d'anticiper les éventuelles augmentations de la demande.

Les taux choisis tiennent compte de l'effet cumulatif d'un impôt qui est facturé toutes les années.

Les différents taux et leur progressivité sont illustrés par le graphique qui suit :



**Paragraphe 3**

Le paragraphe 3 prévoit la majoration du taux pour les fonds situés dans les localités dont le développement urbanistique présente un intérêt accru en termes de politique d'aménagement du territoire, qui sont définies en annexe IV.

**Paragraphe 4**

Le paragraphe 4 vise une hypothèse particulière où un fonds figure à titre de fonds non construit au registre depuis un temps prolongé. Cependant, si les droits réels sur ce terrain sont détenus par une personne exempte en vertu de l'article 6, paragraphe 2 (à savoir un usufruitier légal), le taux d'impôt se situe déjà à un niveau élevé du fait que l'inscription au registre est ancienne, sans cependant qu'un impôt n'ait jamais été payé.

L'héritier ou l'ayant cause d'un tel fonds subirait donc ce taux d'impôt élevé, alors même que l'auteur était dans l'impossibilité matérielle de construire. Face à une telle situation, les auteurs du projet de loi estiment que le taux d'imposition doit démarrer à partir du moment où l'usufruit légal cesse, c'est-à-dire pour les causes prévues par l'article 617 du Code civil.

**Paragraphe 5**

Le paragraphe 4 précise que d'éventuelles modifications aux limites cadastrales, par l'effet d'un lotissement, morcellement, remembrement urbain ou d'une rectification des limites de fonds demeure sans effet sur les taux et délais de l'impôt à la mobilisation de terrains. Il s'agit d'une application du principe selon lequel l'impôt doit demeurer détaché du plan cadastral, qui a fait l'objet de développements plus extensifs antérieurement. A défaut, l'impôt pourrait facilement être contourné par la réalisation de modifications des limites cadastrales empêchant toute construction et contrecarrant ou retardant ainsi l'effet incitatif de l'impôt.

**Ad article 33 Abattement**

Cet article introduit un abattement sur la valeur de base des fonds non construits du contribuable pour chacun de ses enfants âgés de moins de vingt-cinq ans.

Cette mesure vise à permettre la transmission d'un terrain constructible du contribuable à ses descendants, en libérant d'impôt pour chaque enfant une surface de taille raisonnable permettant la construction d'une maison unifamiliale.

Afin d'éviter que deux parents disposant chacun d'un fonds non construit ne bénéficient tous les deux d'un abattement complet (ce qui irait au-delà de la finalité de l'abattement), il est précisé que l'abattement est réparti dans ce cas à parts égales entre les parents.

Sont visés tous les enfants du contribuable, naturels ou adoptés, qui n'ont pas encore atteint les vingt-cinq ans. En ce qui concerne les enfants adoptés, le paragraphe 1<sup>er</sup> diffère l'effet fiscal de l'adoption, par dérogation aux dispositions du Code civil, jusqu'à ce que le jugement d'adoption soit coulé en force de chose jugée, afin d'éviter le dépôt de requêtes en adoption n'ayant d'autre finalité que d'éviter l'impôt.

Le paragraphe 3 détermine l'ordre dans lequel les différents fonds non construits bénéficient d'un abattement en présence de plusieurs enfants et de plusieurs fonds non construits. Ainsi, il est précisé que l'abattement est appliqué sur le fonds non construit présentant le taux relatif à la mobilisation le plus élevé, et ainsi de suite. L'abattement ne peut jamais déboucher sur une valeur de base négative. Cependant, lorsque l'abattement (dont un fonds non construit peut bénéficier) n'est pas entièrement absorbé en raison du fait que la valeur de base ne peut être réduite à zéro, le montant résiduaire de l'abattement est transféré sur le prochain fonds pouvant bénéficier d'un abattement en application des règles précitées.

Les contribuables âgés de moins de vingt-cinq ans bénéficient du même abattement. En effet, à défaut, un traitement inégal serait réservé aux personnes étant elles-mêmes des contribuables âgés de moins de vingt-cinq ans par rapport aux contribuables ayant un ou plusieurs enfants ayant le même âge.

Cette dernière mesure pourrait cependant aboutir à une situation où un parent bénéficie d'un abattement (dont la vocation est de permettre la transmission de son patrimoine à son enfant), mais où l'enfant bénéficie lui-même également déjà d'un abattement. Pour cette raison, le paragraphe 7 dispose que les abattements ne peuvent être cumulés, et que l'enfant bénéficie de son abattement par priorité à l'abattement dont peut bénéficier le parent.

Le montant de l'abattement est lié à l'indice des prix médians du foncier destiné au logement afin que l'effet de l'abattement ne soit pas dilué ou renforcé au fil de l'évolution du marché immobilier.

#### ***Ad article 34 Calcul de l'impôt à la mobilisation de terrains***

Cet article porte sur le mode de calcul de l'impôt à la mobilisation de terrains dû par le contribuable.

Il y a lieu de rappeler à cet égard qu'un fonds non construit peut être composé d'un ensemble de fonds pour lesquels des personnes différentes sont contribuables. L'impôt à la mobilisation de terrains est dans un premier temps calculé sur l'intégralité de la surface de ces fonds, pour être ventilé dans un deuxième temps en fonction de l'importance des différents fonds individuels. Au sein de chaque fonds, il y a ensuite lieu de ventiler une nouvelle fois en fonction des éventuelles indivisions, le tout en application de l'article 5, paragraphe 3.

### ***Ad article 35 Bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains***

Cet article constitue le pendant de l'article 28 en matière de l'impôt foncier. Les développements effectués à ce titre peuvent être transposés aisément au présent contexte, de manière à ce qu'il est renvoyé au commentaire dudit article 28.

Il reste cependant à préciser que la forme et le contenu du bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains ne fait pas l'objet d'un règlement grand-ducal à l'instar du bulletin de l'impôt foncier, alors que les auteurs du projet de loi ont préconisé de continuer à appliquer les dispositions usuelles en matière des contributions directes nationales figurant dans la AO, qui contient des dispositions afférentes.

### ***Ad article 36 Réclamations et recours***

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de cet article prévoit que les réclamations et recours contre le bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains sont introduits conformément aux dispositions de l'AO.

Le paragraphe 2 exclut de contestation les mentions du bulletin de valeur de base qui n'ont pas fait l'objet de contestations antérieurement, à l'instar des dispositions en matière d'impôt foncier.

### ***Ad article 37 Exigibilité, recouvrement et prescription***

Tel que développé au commentaire de l'article 7, le projet de loi entend, dans la mesure du possible, rendre applicables les dispositions de la législation en vigueur auxquelles l'Administration des contributions directes a l'habitude de recourir, y compris en ce qui concerne l'exigibilité, le recouvrement et la prescription de l'impôt foncier. Il est renvoyé à ce titre au commentaire de l'article 7.

### ***Ad article 38 Obligation d'information***

Tel qu'évoqué auparavant, les auteurs du projet de loi entendent favoriser la transparence des transactions immobilières, ce qui implique que l'ayant cause dans toute constitution ou mutation d'un droit réel faisant l'objet, dans le présent ou le futur, d'un impôt à la mobilisation de terrain, soit informé de cet état des choses. L'objectif affirmé est dès lors d'éviter à ce que l'acquéreur d'un terrain se rende compte après la transaction qu'un impôt à la mobilisation des terrains est dû pour le fonds en question. Ceci est d'autant plus important qu'il est possible que l'impôt ait déjà couru depuis un certain temps et ait ainsi déjà atteint un niveau d'imposition relativement élevé.

A cet effet, toute personne peut bien entendu demander un extrait du registre national des fonds non construits ou se renseigner sur le site du Géoportail.

Pour les personnes omettant d'effectuer cette diligence, le projet de loi prévoit d'autres moyens d'information.

Ainsi, les paragraphes 1 et 4 obligent, dans un premier temps, l'auteur d'une constitution ou mutation d'un droit réel entre vifs de remettre à l'ayant cause un extrait du registre, sous peine de nullité. Cette obligation s'applique dès l'accord des volontés entre parties, de manière à s'appliquer, notamment, lors de la signature d'un compromis de vente. Cette obligation permettra une information efficace à un stade précoce, notamment de par l'intervention des banques et agences immobilières qui

préparent ou contrôlent généralement ce genre de compromis et qui n'ont aucun intérêt à voir déclarer nul celui-ci.

Il est précisé que l'obligation ne s'applique que pour les dispositions entre vifs, la matière des successions étant exclue pour des raisons évidentes.

Le paragraphe 2 prévoit que cette obligation incombe, dans un second temps, au notaire dressant l'acte afférent à la transmission des droits réels. Dans la mesure où la passation d'un acte notarié est obligatoire en la matière, sauf l'exception détaillée ci-dessous, cette obligation est un garant de la transparence souhaitée.

Le paragraphe 3 tient compte du fait que l'emphytéose et le droit de superficie sont susceptibles d'être constitués, aux termes des articles 13-2, respectivement 14-2 de la loi 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, non pas seulement par le biais d'un acte notarié. Dans cette hypothèse, l'obligation d'information de l'ayant cause appartient à l'autorité à l'origine de cet acte administratif.

#### ***Ad article 39 Non-déductibilité***

Afin de ne pas saper l'effet incitatif poursuivi par l'impôt à la mobilisation de terrains, cette disposition précise que le montant de l'impôt dû payé ne peut pas être déduit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou de l'impôt sur le revenu des collectivités à titre de frais d'obtention.

#### ***Ad article 40 Responsabilité des données***

Cette disposition constitue le pendant de l'article 16 en matière de bulletin de valeur de base, auquel il est partant renvoyé.

#### ***Ad article 41 Principe***

La compétence pour la fixation, la perception et le recouvrement de l'impôt sur la non-occupation de logements est confiée à l'Administration des contributions directes.

La définition du logement est calquée sur celle en matière d'aménagement communal. Le logement est défini de la même façon dans la loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements. Le fait qu'un bâtiment présente un usage mixte (ex. un cabinet médical dans une partie de la maison d'habitation du médecin) n'a pas d'influence sur l'impôt sur la non-occupation de logements qui ne concerne que la partie logement. Un logement dont l'affectation initiale à l'habitation a été changée pour devenir un cabinet médical ne sera pas imposé au titre de l'impôt sur la non-occupation de logements, s'il est effectivement utilisé comme cabinet médical.

Les logements non-occupés sont inscrits au registre des logements non-occupés tenu par le bourgmestre de la commune du lieu de situation du logement.

#### ***Ad article 42 Constat de l'état de non-occupation***

La compétence pour l'identification et le constat de l'état de non-occupation des logements incombe à l'administration la plus proche du logement, donc au bourgmestre de la commune du lieu de situation du logement.

La décision du constat de l'état de non-occupation d'un logement est une décision administrative individuelle. Il s'ensuit que le bourgmestre prend cette décision conformément aux dispositions du droit administratif commun et notamment de la procédure administrative non contentieuse. L'administré à l'égard duquel la décision est prise est le même citoyen que le contribuable défini à l'article 47.

#### ***Ad article 43 Registre des logements non-occupés***

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le bourgmestre effectue la saisie et la mise à jour du registre de l'impôt sur la non-occupation de logements.

Dès sa prise de décision, le bourgmestre saisit le constat de l'état de non-occupation dans le registre. Conformément au droit commun, la décision est exécutable d'office, et le bourgmestre procède à la saisie sans attendre que la décision soit coulée en force de chose décidée ou en force de chose jugée.

Le bourgmestre saisit toutes les étapes de l'instruction du dossier, de la phase non contentieuse et d'une éventuelle phase contentieuse dans le registre. Il s'agit en effet de garder la vue d'ensemble tant au niveau de l'administration communale que de l'Administration des contributions directes.

##### *Paragraphe 2*

Le registre est indispensable pour la mise en place de l'impôt sur la non-occupation de logements qui nécessite l'identification des logements non-occupés, la gestion au niveau communal de la décision administrative individuelle du constat de l'état de non-occupation et au niveau national du bulletin de l'impôt.

Les services informatiques mis à disposition des administrations concernées leur permettront d'effectuer une instruction efficace des dossiers.

##### *Paragraphe 3*

Au niveau communal, le bourgmestre est le responsable du traitement des données à caractère personnel. Au niveau national, cette responsabilité revient au directeur de l'Administration des contributions directes.

##### *Paragraphe 4*

Le registre permettra également de fournir des informations précieuses pour la prise de décision en matière de politique du logement, de sorte que le Ministre du Logement y aura accès à des fins statistiques et de recherche scientifique.

##### *Paragraphe 5*

Ce paragraphe prévoit les interconnexions nécessaires au registre national des bâtiments et des logements, au registre national des personnes physiques et à la documentation cadastrale.

#### **Ad article 44 Présomption de non-occupation**

Cet article introduit des présomptions de l'état de non-occupation d'un logement. Ces présomptions réfragables sont prévues afin de faciliter la tâche du bourgmestre lors du constat de l'état de non-occupation d'un logement. Il est rappelé que dans le contexte de la décision de constat de l'état de non-occupation d'un logement le droit administratif commun est applicable.

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Ce paragraphe prévoit une présomption de non-occupation d'un logement qui a l'avantage de pouvoir être constatée de façon automatisée par voie informatisée. Il suffit de comparer/interconnecter le registre national des bâtiments et des logements et le registre national des personnes physiques qui reflète les inscriptions du registre de la population.

Afin d'assurer la fiabilité de cette comparaison (pouvant se faire par voie informatisée), le bourgmestre est obligé d'inscrire les personnes physiques dans un logement identifié par le registre national des bâtiments et des logements (et non seulement à une adresse).

Un logement est présumé non-occupé dès lors qu'aucune personne physique n'est inscrite sur les registres de la population, et ce pendant six mois consécutifs. Le délai de six mois est estimé suffisant pour permettre au propriétaire de trouver le cas échéant un nouveau locataire, eu égard à la pénurie des logements touchant actuellement le Luxembourg, d'autant plus qu'il a la possibilité de recourir à la gestion locative sociale. La simple inscription d'une personne qui ne résiderait pas en fait dans le logement et qui aurait comme seul but d'interrompre le délai de 6 mois ne permettrait pas de renverser la présomption.

Comme déjà indiqué à l'exposé des motifs, 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.

##### *Paragraphe 2*

En sus de la présomption « automatique » prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, le bourgmestre, souhaitant effectuer un constat de non-occupation de logements sur son territoire le plus réaliste et cohérent possible, et servir ainsi le mieux l'intérêt de ses citoyens, peut encore recourir aux présomptions prévues à ce paragraphe.

D'un côté, ces présomptions sont libellées de façon suffisamment large pour permettre au bourgmestre de faire face aux tentatives de contournement. De l'autre côté, les hypothèses de présomption sont énumérées limitativement pour éviter le reproche d'un risque d'arbitraire dans le chef de l'administration.

D'après ces hypothèses pouvant être appliquées de façon facultative par le bourgmestre, un logement est présumé non-occupé si:

- 1° il présente un aspect extérieur délabré faisant présumer un défaut d'entretien. La notion de défaut d'entretien est inspirée de celle de l'article 1386 du Code civil ;
- 2° il n'est pas garni du mobilier indispensable à son affectation. Ce critère vise à contrecarrer des tentatives de simulation. La présomption d'inoccupation sera établie par le simple constat de l'absence du minimum de mobilier nécessaire à l'occupation dans un logement enregistré comme étant occupé ;

- 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 moyenne. Il revient au bourgmestre de s'orienter en fonction de la consommation moyenne du cas d'espèce. Il est estimé que la commune est l'administration la plus proche de ses citoyens pour disposer de valeurs de référence fiables à échelle locale. Sous le GDPR, le législateur est soumis à un « balancing test » qui vise à mettre en balance la protection des données personnelles et l'objectif légitime poursuivi par une loi, conformément au principe de proportionnalité ;
- 4° aucune taxe pour la collecte publique des déchets n'est payée, donc par exemple si le logement n'a pas de poubelle.

Dans le cadre de la présente loi, le législateur entend inciter les propriétaires de logements inoccupés situés au Luxembourg à la mise à disposition de ces logements non-occupés. Le traitement de données personnelles servira à identifier ces logements non-occupés et se déroulera dans la poursuite d'un objectif légitime, à savoir la lutte contre la pénurie de logements touchant le Luxembourg.

#### *Paragraphe 3*

Ce paragraphe précise que la présomption de non-occupation est réfragable et pourra être renversée en apportant la preuve inverse au bourgmestre. L'administré peut donc prouver que le logement en cause est occupé, et renverser la présomption de non-occupation, ou expliquer l'inoccupation temporaire du logement par des raisons légitimes ou un cas de force majeure. Le droit administratif commun est applicable. A titre d'exemple, le fait qu'une personne soit à l'étranger pendant un certain laps de temps pour des raisons professionnelles ou dans le cadre d'une formation (engendrant p.ex. une baisse de consommation de services) pourrait servir de raison légitime permettant de justifier la non-occupation momentanée d'un logement et d'échapper ainsi à l'application de l'impôt annuel (sous réserve d'un abus constaté par le bourgmestre). Il va de soi que l'instruction de ces dossiers ne peut pas se faire de façon automatisée, les décisions du bourgmestre nécessitant une motivation adaptée au cas d'espèce.

Les dispositions relatives aux travaux dans le logement sont inspirées de celles relatives au « bëllegen Akt » qui ont fait leur preuve depuis deux décennies.

#### *Paragraphe 4*

Ce paragraphe introduit un dispositif anti-abus visant à contrecarrer tous montages fictifs cherchant à contourner ou réduire l'impôt sur la non-occupation de logements. Ainsi, dès lors que l'administration constate un détournement abusif des dispositions de la présente loi, ayant à titre d'un des objectifs principaux un contournement de l'impôt, l'état de non-occupation est constaté comme il aurait dû l'être en l'absence d'un tel détournement abusif compte tenu des faits et circonstances pertinents.

Ainsi par exemple, une inscription d'un bref laps de temps effectuée dans le seul but d'interrompre la période de six mois prévue au paragraphe 1<sup>er</sup> pourrait être considérée comme abus.

#### ***Ad article 45 Mise à disposition des données du constat de l'état de non-occupation***

La décision administrative individuelle du constat de l'état de non-occupation du bourgmestre étant le préalable du prélèvement de l'impôt sur la non-occupation de logements, le bourgmestre met à disposition de l'Administration des contributions directes la décision en cause au plus tard un mois suivant la date à laquelle elle est coulée en force de chose décidée ou de chose jugée.

#### ***Ad article 46 Date de référence***

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Sans commentaire

##### *Paragraphe 2*

Ce paragraphe précise que l'état de non-occupation d'un logement au titre de l'impôt dû pour l'année N est constaté au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N+1 par le bourgmestre de la commune du lieu de situation du logement.

La période de six mois consécutifs permettant d'établir la présomption de non-occupation de l'article 44 est à apprécier au premier janvier de chaque année et cette appréciation peut s'étendre sur plusieurs années calendaires. Ainsi, si un logement reste par exemple non-occupé pendant six mois consécutifs entre septembre de l'année N et février de l'année N+1, la présomption de non-occupation ne prendra effet qu'au titre de l'année N+1 (déclenchant ainsi l'application de l'impôt spécifique) et l'état de non-occupation sera constaté le premier janvier de l'année N+2.

#### ***Ad article 47 Contribuable***

Cet article définit les personnes (physiques ou morales) redevables de l'impôt spécifique.

En premier lieu, il s'agit du propriétaire. Mais si le logement visé fait l'objet d'un droit d'usufruit, de superficie ou d'emphytéose, sa jouissance n'appartient plus au propriétaire qui ne peut donc pas occuper le logement quand bien même il le souhaiterait (sauf accord contraire des parties). Est alors redevable de l'impôt celui qui détient la jouissance réelle du logement.

Il n'y a pas d'exemption de l'impôt sur la non-occupation de logements en fonction de la nature du contribuable.

#### ***Ad article 48 Naissance des créances d'impôt***

Sans commentaire

#### ***Ad article 49 Information par le notaire***

Afin d'assurer que le futur contribuable reçoive l'information de la durée de la non-occupation, il est prévu qu'il la recevra d'un officier public. Le notaire transmet cette information sur base d'un certificat du bourgmestre. Pour émettre ces certificats, le bourgmestre peut recourir aux services informatiques du registre de l'impôt sur la non-occupation de logements.

#### ***Ad article 50 Calcul de l'impôt sur la non-occupation de logements***

La non-occupation de logements est imposée de façon forfaitaire indépendamment de la taille, de l'équipement ou autres des logements, étant donné que c'est l'état de non-occupation en tant que tel qu'il s'agit de combattre, c'est-à-dire le fait qu'un logement n'est pas utilisé à sa fin initiale, à savoir l'habitation. Ce régime forfaitaire a encore l'avantage de la simplicité. Il se concentre ainsi sur le but principal consistant à réduire au strict minimum la vacance de logements dans l'ensemble du pays.

Afin de renforcer l'incitation des propriétaires à donner à leurs logements effectivement un usage d'habitation, le montant forfaitaire est majoré au fil des années de non-occupation.

Explications concernant les années consécutives :

a = 0 lors de la première année pour laquelle l'impôt est dû, 1 lors de la deuxième année pour laquelle l'impôt est dû, étant donné qu'il s'agit de la première année consécutive.

L'impôt augmenterait dès lors d'année en année de 30%. A partir de la cinquième année de non-occupation d'un logement, le facteur a n'augmente plus.

#### ***Ad article 51 Bulletin de l'impôt sur la non-occupation de logements***

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Afin de pouvoir effectuer les vérifications nécessaires avant l'établissement du bulletin de l'impôt, l'Administration des contributions directes doit notamment avoir accès au registre des logements non-occupés tenu par le bourgmestre.

##### *Paragraphe 2*

Ce paragraphe définit la forme et le contenu du bulletin de l'impôt.

##### *Paragraphe 3*

Sans commentaire

##### *Paragraphe 4*

Sans commentaire

##### *Paragraphe 5*

Sans commentaire

#### ***Ad article 52 Réclamations et recours contre le bulletin de l'impôt sur la non-occupation de logements***

Sans commentaire

#### ***Ad article 53 Exigibilité, recouvrement et prescription***

Sans commentaire

#### ***Ad article 54 Non-déductibilité***

L'impôt sur la non-occupation de logements n'est pas déductible des revenus.

**Ad article 55 Responsabilité des données**

Sans commentaire

**Ad article 56 Evaluation**

Cinq ans après son entrée en vigueur, l'utilité de l'impôt sur la non-occupation de logements pour la politique du logement sera évaluée sur base des enseignements de la pratique gagnés pendant ce lustre.

**Ad article 57 Loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931**

*Point 1 :*

Le bout de phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3 de la AO ayant trait à l'impôt foncier au sens GrStG sera obsolète suite à l'adoption du projet de loi.

*Point 2 :*

Le bout de phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3 de la AO ayant trait à l'impôt foncier au sens GrStG sera obsolète suite à l'adoption du projet de loi.

*Point 3 :*

Les différentes dispositions ayant trait à l'impôt foncier au sens du GrStG seront obsolètes suite à l'adoption du projet de loi.

*Point 4 :*

Le paragraphe ayant trait, entre autres, à l'impôt foncier au sens du GrStG, il sera obsolète suite à l'adoption du projet de loi, sachant que de surcroît, et notamment à cause du jugement TA n° 26005 du 28 avril 2010, le régime de la prescription est régi, en matière d'impôt sur le revenu, non pas par les dispositions de la AO, mais par celles de la loi 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, vu sa postériorité en date à la AO.

*Point 5 :*

Le paragraphe ayant trait, entre autres, à l'impôt foncier au sens du GrStG, il sera obsolète suite à l'adoption du projet de loi, sachant qu'en matière de suspension et interruption d'impôt sur le revenu, la loi du 22 décembre 1951 portant prorogation du délai de prescription de certains impôts directs et précision des conditions dans lesquelles les prescriptions fiscales peuvent être interrompues, s'est substituée à la AO, vu sa postériorité en date à cette dernière.

*Point 6 :*

L'alinéa ayant trait à l'impôt foncier au sens du GrStG, il sera obsolète suite à l'adoption du projet de loi.

*Point 7 :*

L'alinéa ayant trait à l'impôt foncier au sens du GrStG, il sera obsolète suite à l'adoption du projet de loi.

***Ad article 58 Loi modifiée dite « Bewertungsgesetz (BewG) » du 16 octobre 1934***

*Point 1 :*

Le bout de phrase ayant trait à l'impôt foncier au sens du GrStG, il sera obsolète suite à l'adoption du projet de loi.

*Point 2 :*

Le bout de phrase ayant trait à l'impôt foncier au sens du GrStG, il sera obsolète suite à l'adoption du projet de loi. Le bout de phrase ayant trait aux terrains faisant partie du patrimoine d'exploitation tombera également en désuétude suite à l'introduction par la présente loi d'une évaluation forfaitaire des terrains d'exploitation.

*Point 3 :*

Le bout de phrase ayant trait à l'impôt foncier au sens du GrStG, il sera obsolète suite à l'adoption du projet de loi. Le bout de phrase ayant trait aux terrains faisant partie du patrimoine d'exploitation tombera également en désuétude suite à l'introduction d'une évaluation forfaitaire des terrains d'exploitation.

*Point 4 :*

Le bout de phrase ayant trait à l'impôt foncier au sens du GrStG, il sera obsolète suite à l'adoption du projet de loi.

*Point 5 :*

Les parties enlevées seront obsolètes suite à l'adoption du projet de loi.

*Point 6 :*

Il est proposé de modifier la première phrase du paragraphe suite à l'adoption du projet de loi.

*Point 7 :*

Il est proposé de supprimer le bout de phrase ayant trait au comité consultatif d'évaluation, alors qu'un comité consultatif d'évaluation n'existe plus en pratique.

*Point 8 :*

Il est proposé de supprimer ces paragraphes ayant trait au comité consultatif d'évaluation alors qu'un comité consultatif d'évaluation n'existe plus en pratique.

*Point 9 :*

Il est proposé de supprimer les références aux paragraphes ayant trait au comité consultatif d'évaluation alors qu'un comité consultatif d'évaluation n'existe plus en pratique.

*Point 10 :*

Il est proposé de supprimer ce paragraphe ayant trait au comité consultatif d'évaluation alors qu'un comité consultatif d'évaluation n'existe plus en pratique.

*Point 11 :*

Il est proposé de supprimer les références et l'alinéa ayant trait au comité consultatif d'évaluation alors qu'un comité consultatif d'évaluation n'existe plus en pratique.

*Point 12 :*

Il est proposé d'abroger l'alinéa 3 suite à l'adoption par le projet de loi d'une évaluation forfaitaire des terrains d'exploitation.

*Point 13 :*

Les paragraphes 52 à 53bis BewG seront obsolètes suite à l'adoption du projet de loi.

*Point 14 :*

Suite à l'adoption du projet de loi, l'évaluation des immeubles n'est plus effectuée par les services de l'Administration des contributions directes. Alors que des nouvelles règles d'évaluation de la propriété foncière sont établies par le projet de loi pour les besoins de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains, des règles d'évaluation de la propriété foncière sont également nécessaires aux fins de l'impôt sur la fortune, à savoir pour les besoins de la détermination de la fortune d'exploitation. Par mesure de simplification, le gouvernement propose de fixer la valeur unitaire des immeubles pour les besoins de la détermination de la fortune d'exploitation à un euro.

***Ad article 59 Loi modifiée dite « Steueranpassungsgesetz (StAnpG) » du 16 octobre 1934***

Le bout de phrase ayant trait à l'impôt foncier au sens du GrStG sera obsolète suite à l'adoption du projet de loi.

***Ad article 60 Loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes***

La modification vise à adapter la nouvelle dénomination de l'ancien service des évaluations immobilières en le renommant dans la mesure où ledit service sera chargé d'autres attributions dans le cadre de l'adoption du projet de loi.

**Ad article 61** *Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu*

*Point 1 :*

Suite à l'adoption du projet de loi, deux nouveaux impôts qui se greffent sur la propriété foncière auront été introduits dans la législation luxembourgeoise. Si l'impôt foncier rentre dans la catégorie des frais d'obtention et est partant déductible, il n'en est pas de même pour l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements. Afin d'éviter tout doute, il est proposé de prévoir que les deux nouveaux impôts ne sont déductibles ni dans les différentes catégories de revenus nets ni du total des revenus nets. Autrement dit, les deux impôts ne constituent ni des frais d'obtention ni des dépenses d'exploitation déductibles.

*Point 2 :*

Suite à l'adoption du projet de loi, l'évaluation des immeubles n'est plus effectuée par les services de l'Administration des contributions directes. De nouvelles règles d'évaluation de la propriété foncière sont établies par ladite loi pour les besoins de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains, ayant comme conséquence que la notion de valeur unitaire tombera en désuétude.

En ce qui concerne les immeubles acquis à titre onéreux avant le 1<sup>er</sup> janvier 1941 par le détenteur ou en cas d'acquisition à titre gratuit, par son auteur, le prix d'acquisition payé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1941 n'a pas pu être inférieur à la valeur unitaire au 1<sup>er</sup> janvier 1941 multipliée par un coefficient d'ajustement et réévaluée par application du coefficient de l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Etant donné qu'une valeur unitaire ne sera plus fixée à l'avenir, la règle de calcul prévue par l'article 99ter ne fonctionnera plus et des adaptations sont proposées.

En ce qui concerne la fortune agricole et forestière, les unités économiques sont établies par commune, ce qui revient à dire que toutes les parcelles de nature agricole, sylvicole, viticole, horticole, etc. qui appartiennent à un même propriétaire et qui sont sises sur le territoire de la même commune sont regroupées en une seule unité économique. Autrement exprimé, hormis le rare cas où l'unité économique ne comporterait qu'une seule parcelle, on ne dispose pas d'une valeur unitaire spécifique à une parcelle donnée. En d'autres termes, lorsque l'une ou l'autre parcelle d'un domaine agricole est vendue, on ne dispose pas d'une valeur unitaire propre à mettre en compte en tant que prix d'acquisition de la parcelle en question.

Il est proposé de ne plus recourir à la méthode consistant, le cas échéant, à substituer la valeur unitaire au prix d'acquisition non disponible, mais de mettre en compte les minimas prévus à l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal modifié du 16 juin 1992 toutes les fois où aucun prix d'acquisition n'a été déclaré ou n'a pu être retrouvé. Ces minimas ont déjà fait leurs preuves depuis des décennies.

Pour les immeubles non bâtis autre que les terrains agricoles et forestiers, il est proposé de se référer en premier lieu à la valeur unitaire au 1<sup>er</sup> janvier 1941 telle que fixée en dernier lieu au 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile dans laquelle se situe l'entrée en vigueur de la présente loi. La valeur unitaire est constatée dans un bulletin portant fixation de la valeur unitaire notifié au contribuable lors d'une acquisition, d'une transformation ou d'une mutation d'un immeuble. Au cas où la valeur unitaire de l'immeuble non bâti du contribuable ne se dégage pas du dernier rôle national, où se trouvent

compilées, par ordre alphabétique des débiteurs, toutes les données figurant aux ultimes rôles respectivement envoyés par l'Administration des contributions directes aux différentes communes du pays pour les besoins de l'impôt foncier, ni ne peut être documentée par le contribuable, il y aura application d'une valeur forfaitaire à fixer par voie de règlement grand-ducal. Le bureau d'imposition pourrait avoir recours à cette valeur forfaitaire toutes les fois où aucune valeur unitaire ne peut être documentée et de surplus, où aucun prix d'acquisition n'a été déclaré ou n'a pu être retrouvé.

En ce qui concerne les immeubles bâtis, il est proposé d'utiliser le même mécanisme. Ainsi, il est proposé de se référer d'abord à la valeur unitaire au 1<sup>er</sup> janvier 1941 telle que fixée en dernier lieu au 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile dans laquelle se situe l'entrée en vigueur de la présente loi. Au cas où la valeur unitaire de l'immeuble bâti du contribuable ne se dégage pas du dernier rôle national, où se trouvent compilées, par ordre alphabétique des débiteurs, toutes les données figurant aux ultimes rôles respectivement envoyés par l'Administration des contributions directes aux différentes communes du pays pour les besoins de l'impôt foncier, ni ne peut être documentée par le contribuable, il y aura application d'une valeur forfaitaire à fixer par voie de règlement grand-ducal. Le bureau d'imposition pourrait avoir recours à cette valeur forfaitaire toutes les fois où aucune valeur unitaire ne peut être documentée et de surplus, où aucun prix d'acquisition n'a été déclaré ou n'a pu être retrouvé.

*Point 3 :*

Comme précisé ci-avant, suite à l'adoption du projet de loi, l'évaluation des immeubles n'est plus effectuée par les services de l'Administration des contributions directes et il n'y aura à l'avenir plus de recours à la notion de valeur unitaire.

Pour l'évaluation des immeubles bâtis acquis à titre onéreux avant le 1<sup>er</sup> janvier 1941, il est proposé de se référer en premier lieu à la valeur unitaire au 1<sup>er</sup> janvier 1941, telle que fixée en dernier lieu au 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile dans laquelle se situe l'entrée en vigueur de la présente loi. Au cas où la valeur unitaire de l'immeuble bâti du contribuable ne se dégage pas du dernier rôle national, où se trouvent compilées, par ordre alphabétique des débiteurs, toutes les données figurant aux ultimes rôles respectivement envoyés par l'Administration des contributions directes aux différentes communes du pays pour les besoins de l'impôt foncier, ni ne peut être documentée par le contribuable, il est proposé de faire application d'une valeur forfaitaire à fixer par voie de règlement grand-ducal.

En fonction de ce mécanisme, il est proposé de modifier l'article 106, alinéa 4, de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu en disposant qu'un règlement grand-ducal peut fixer forfaitairement la base ou le taux de l'amortissement par référence, soit à la valeur unitaire au 1<sup>er</sup> janvier 1941, telle que fixée en dernier lieu au 1<sup>er</sup> 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, soit au prix d'acquisition.

***Ad article 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***

Alors que des certificats de propriété avec indication de valeur unitaire ne seront plus établis par l'Administration des contributions directes suite à l'adoption du projet de loi, il s'avère nécessaire d'abroger à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année N 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, qui se réfère à la détermination de la fortune immobilière sur base de la valeur unitaire fixée par l'Administration des contributions directes.

Des certificats de propriété avec indication de valeur unitaire seront donc établis jusqu'au 31 décembre de l'année N-1 par l'Administration des contributions directes, ceci en dernier lieu par rapport à la date-clé de fixation du 1<sup>er</sup> janvier de l'année N-1.

***Ad article 63 Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain***

Cette disposition a pour objet de supprimer les articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, afférents à l'obligation de construire. Ces dispositions n'ont pratiquement pas connu d'application dans la pratique et deviennent obsolètes avec l'avènement de l'impôt à la mobilisation de terrains. Il est à noter que leur abrogation est également déjà prévue dans le projet de loi pendant n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004, de manière à ce qu'il est possible que l'article 63 du présent projet de loi n'aura plus de raison d'être à un moment donné.

***Ad article 64 Modification 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 abrogées les dispositions du chapitre 1<sup>er</sup> relatif à la taxe communale spécifique sur certains immeubles du titre 4 de l'ancienne loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, dite « pacte logement 1.0 » (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 ») avec effet à l'entrée en vigueur de l'impôt sur la non-occupation de logements.

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

Suite à l'abrogation du GrStG, la Section des Evaluations Immobilières (SEVI) de l'Administration des contributions directes n'émettra plus de certificat de propriété (ou non propriété). Dès lors, il sera recouru au certificat de non-propiété émis par l'Administration du cadastre et de la topographie. Ce certificat est déjà visé par l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°, lettre a) de la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement.

***Ad article 66 Loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale***

Alors que des certificats de propriété avec indication de valeur unitaire ne seront plus établis par l'Administration des contributions directes suite à l'adoption du projet de loi, il s'avère nécessaire d'abroger à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année N l'article 10, alinéa 3 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale qui se réfère à la détermination de la fortune immobilière sur base de la valeur unitaire fixée par l'Administration des contributions directes.

Des certificats de propriété avec indication de valeur unitaire seront donc établis jusqu'au 31 décembre de l'année N-1 par l'Administration des contributions directes, ceci en dernier lieu par rapport à la date-clé de fixation du 1<sup>er</sup> janvier de l'année N-1.

***Ad article 67 Loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer***

Suite à l'abrogation du GrStG, la Section des Evaluations Immobilières (SEVI) de l'Administration des contributions directes n'émettra plus de certificat de propriété (ou non propriété). Dès lors, il sera recouru au certificat de non-propriété émis par l'Administration du cadastre et de la topographie. Ce certificat est déjà visé par l'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, lettre a), de la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer.

***Ad article 68 Abrogation de la loi du 19 juillet 1904 sur les impositions communales***

Cette loi avait pour effet d'autoriser les communes à prélever des centimes additionnels sur la contribution foncière instaurée par la loi du 3 frimaire de l'an VII de la République une et indivisible. Dans la mesure où cette loi était déjà obsolète suite à l'introduction d'une nouvelle loi sur l'impôt foncier par l'occupant allemand, elle n'a plus aucune raison d'être.

***Ad article 69 Loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) du 1<sup>er</sup> décembre 1936***

Le projet de loi réformant dans sa totalité la matière régie par le GrStG, cette loi peut être abrogée.

L'article 69 précise les mesures en matière d'impôt foncier qu'il est proposé d'abroger à partir du 1<sup>er</sup> janvier de « l'année civile qui suit l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi » (ci-après « année N ») dans le contexte de l'introduction du projet de loi. A supposer que le projet de loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre de l'année civile 2025, l'année 2026 serait l'année N et l'année 2025 l'année N-1. Les numéros 1 à 3 visent les textes en matière d'impôt foncier, maintenus en vigueur par l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944, tels qu'ils ont été modifiés par des dispositions légales ou réglementaires ultérieures.

***Ad article 70 Loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) du 1<sup>er</sup> décembre 1936 (disposition transitoire)***

Il est précisé que les dispositions de cette loi demeurent applicables pour l'exercice d'imposition dans lequel se situe l'entrée en vigueur du projet de loi, afin que la loi abrogée continue à régir les situations nées sous son empire.

L'intégralité des mesures en matière d'impôt foncier restent d'application concernant les impositions au titre des années antérieures à l'année N, c'est-à-dire jusqu'à l'année N-1 incluse. Sur base de

l'exemple du commentaire de l'article 6, si le projet de loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre de l'année civile 2025, l'année 2026 serait l'année N et l'année 2025 l'année N-1. Il convient de noter que la fixation de la valeur unitaire et de la base d'assiette de l'impôt foncier conformément à ces dispositions, et l'ensemble des opérations s'y rapportant effectuées par l'Administration des contributions directes (y compris la confection des rôles et bulletins d'impôt foncier), interviendront donc pour la dernière fois par rapport à la date-clé de fixation du 1<sup>er</sup> janvier de l'année N-1 (impôt foncier de l'année N-1).

#### ***Ad article 71 Usufuit en cours du fait de l'homme***

Les commentaires qu'appelle cette disposition ont d'ores et déjà été formulées à l'occasion des développements effectués au sujet de l'article 4, de manière à ce qu'il y est renvoyé.

#### ***Ad article 72 Intitulé de citation***

Sans commentaire.

#### ***Ad article 73 Entrée en vigueur***

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Cette disposition prévoit une entrée en vigueur différée de la loi.

A cet égard, il y a tout d'abord lieu de noter que l'entrée en vigueur ne peut être postérieure au mois de septembre de l'année précédant la première année d'imposition régie par la nouvelle loi. En effet, au début du mois d'octobre de l'année précédant la première année d'imposition régie par la nouvelle loi, le conseil communal doit déterminer le taux communal pour l'année d'imposition suivante.

Ensuite, il convient de relever que la préparation de la mise en œuvre nécessite au moins deux années au vu de la charge de travail à accomplir. En effet, suite au vote du texte définitif, plusieurs outils informatiques très complexes devront être programmés dans le contexte du calcul automatisé de la valeur de base, du registre des fonds non construits et du soutien informatique aux communes en vue du calcul de l'impôt. Les services étatiques nécessaires au calcul de la valeur de base et à la tenue du registre des fonds non construits devront être créés et formés. Le relevé des fonds non construits de même que le relevé des logements non-occupés doivent être effectués et les registres afférents mis sur pied, y compris, le cas échéant, leur intégration dans le site du Géoportail.

Partant, il est prévu que la loi entre en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre, une fois deux années complètes révolues depuis la publication.

##### *Paragraphe 2*

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.

### ***Ad ANNEXE I<sup>ère</sup>***

Cette annexe arrête les données nécessaires au calcul de la valeur de base de fonds, à savoir : les coordonnées des centres de localité, de quartier ou de lieu-dit, qui déterminent la localisation des fonds et qui permettent d'établir le temps de parcours de la localisation du fonds jusqu'au centre de la Ville de Luxembourg, le temps de parcours ( $t_{loc}$ ), ainsi que le taux d'équipement local ( $i_{loc}$ ).

### ***Ad ANNEXE II***

Cette annexe arrête les coefficients relatifs au mode d'utilisation du sol pour les PAG mouture 2004.

En ce qui concerne les zones spéciales, les coefficients retenus tiennent compte de l'hétérogénéité importante de ce type de zone. La plupart de ces zones ressemblent à des zones d'activités économiques sans possibilité de construire des logements, de manière à ce que le coefficient doit être fixé par analogie à ce type de zone. Cependant, un certain nombre de zones spéciales, par exemple à Luxembourg-Kirchberg, admettent dans des proportions importantes la construction de logements et dès lors sont en fin de compte comparables à des zones mixtes, ce qui ne reste évidemment pas sans impact sur la valeur des fonds concernés. Partant, par souci d'égalité devant la loi, les zones spéciales admettant la construction de logements sur au moins 25% de leur surface construite brute doivent être traitées en termes de coefficients comme les zones mixtes.

### ***Ad ANNEXE III***

Cette annexe arrête les coefficients relatifs au mode d'utilisation du sol pour les PAG mouture 2011.

En ce qui concerne les zones spéciales, il est renvoyé au commentaire de l'annexe II.

### ***Ad ANNEXE IV***

Cette zone arrête les localités prioritaires au titre de l'impôt à la mobilisation de terrains.

## Fiche financière

Le présent projet de loi génère des recettes au niveau du secteur communal et étatique (I). Il génère également des dépenses pour le secteur étatique (II).

### **I. Recettes**

#### **1. En ce qui concerne l'impôt foncier**

La nature de l'impôt foncier réformé par le présent projet de loi n'est pas affectée. L'impôt foncier reste ainsi une imposition de nature communale. Par conséquent, les recettes qu'il génère reviennent intégralement à la caisse communale.

Pour rappel, la détermination de l'impôt foncier réformé s'appuie notamment sur les données contenues dans les plans d'aménagement général « mouture 2011 » également dits de « nouvelle génération ».

Ainsi, en vue de simuler les recettes générées par ledit impôt, les auteurs du projet de loi ont dû se cantonner aux communes qui disposent d'ores et déjà d'un plan d'aménagement général « mouture 2011 ».

Actuellement, 65 communes disposent d'un tel plan d'aménagement général.

Pour rappel, en ce qui concerne l'exercice 2019, l'impôt foncier dans sa mouture actuelle aura généré pour les prédites communes des recettes d'environ 31,8 millions d'euros.

Une fois réformé, l'impôt foncier génèrera une fourchette de recettes se situant entre quelque 33,8 à 41,3 millions d'euros. Cette fourchette de recettes s'explique par le fait qu'il est loisible à chaque commune de fixer son taux communal (entre 9 et 11%) en vue de la perception de l'impôt foncier.

Si l'on extrapole ce calcul à l'intégralité des 102 communes, l'impôt foncier génèrera une fourchette de revenus se situant entre quelque 38,8 à 47,4 millions d'euros.

#### **2. Impôt à la mobilisation de terrains**

L'impôt à la mobilisation de terrains est un impôt national. Par conséquent, les recettes qu'il génère reviennent intégralement à l'Etat.

En ce qui concerne cet impôt, des simulations ont été effectuées en vue de déterminer approximativement le montant de recettes qu'il est susceptible de générer.

Il y a lieu de rappeler que les taux prévus par l'article 32 du projet de loi pour l'impôt à la mobilisation de terrains sont progressifs dans le temps. Dès lors, les recettes présentent également un tel caractère progressif. Ainsi, au début de l'entrée en vigueur dudit impôt les recettes seront nulles mais elles évolueront continuellement dans le temps en fonction de la mobilisation des terrains.

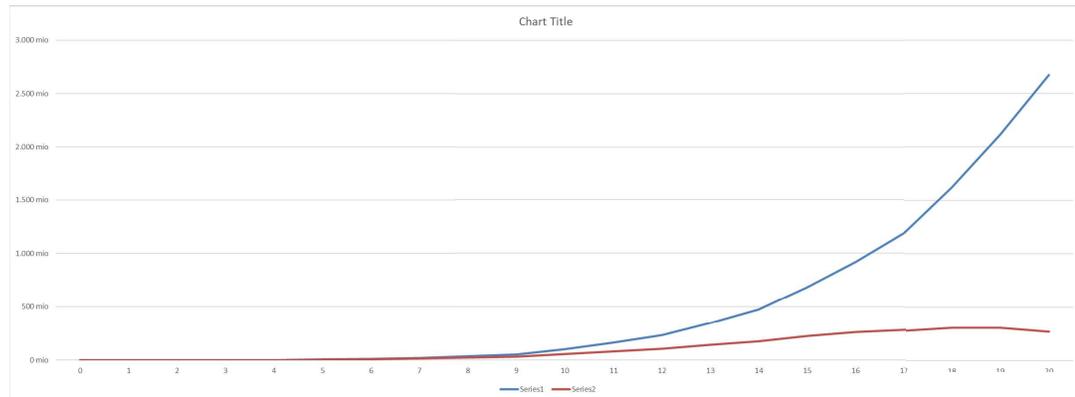
En vue de simuler ces recettes, il a été tenu compte du fait que le secteur de la construction poursuit son rythme de réalisation de constructions tel que cela a été le cas pour ces dernières années.

Il n'est guère évident cependant de pouvoir déterminer, pour les années à venir, quel rythme de construction exact connaîtra le secteur de la construction et quel sera la consommation foncière annuelle des fonds non construits. Ainsi, pour les besoins de la présente simulation uniquement des estimations ont pu être effectuées. Il y a également lieu de rappeler que la mobilisation effective de terrains a une répercussion sur les recettes. Ainsi, une plus grande mobilisation de terrains génère inévitablement une diminution des recettes.

Ainsi dans l'hypothèse où le secteur de la construction poursuit le même rythme de construction, pour les 66 communes qui disposent d'un plan d'aménagement général « mouture 2011 » les recettes de l'impôt à la mobilisation de terrains seront à hauteur de :

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

Les recettes générées par l'impôt à la mobilisation de terrains peuvent encore être représentées sous forme d'un graphique :



La courbe **bleue** représente les recettes générées par ledit impôt si aucun terrain ne se voit mobilisé. La courbe **rouge** représente les recettes si les terrains se voient effectivement mobilisés.

Etant donné que les plans d'aménagement général qui ont servi de base de simulation représentent d'ores et déjà une grande majorité du potentiel constructible dont dispose l'ensemble des communes, il peut être admis que les recettes globales générées par l'impôt à la mobilisation de terrains dépassent celles représentées ci-dessus de quelque dix à quinze pour cents pour atteindre un maximum d'environ 357 millions d'euros dans 18 ans.

### 3. Impôt sur la non-occupation de logements

L'impôt sur la non-occupation de logements est un impôt national. Par conséquent, les recettes qu'il génère reviennent intégralement à l'Etat.

En ce qui concerne cet impôt, l'estimation des recettes possibles a été faite sur base de l'approche suivante :

<b>Nombre total de logements</b>	255.000
Taux brut d'inoccupation 2011	7%
<b>1<sup>re</sup> approximation logements non occupés à déduire</b>	15.300
Approximation Logements insalubres	20%
Approximation logements en transformation	20%
Approximations logements en réattribution	30%
<b>Somme</b>	70%

**2<sup>e</sup> approximation logements non occupés**

4.590

Estimation des Recettes

**13.770.000 €**

Il est important de noter que cette estimation est très approximative :

En premier lieu, le taux d'inoccupation se base sur les données issues du recensement de la population datant de 2011. Au regard de la crise du logement, il est relativement probable, que ce taux ait baissé depuis. A cet égard il faut prendre note qu'à tout moment un certain pourcentage du parc des logements restera inoccupé. En effet, tel que le Statec l'a indiqué dans son Working paper N° 106 d'avril 2019, « *le stock de logements devrait toujours dépasser le nombre de ménages à loger. En effet, un certain nombre de logements vacants est nécessaire pour assurer une certaine fluidité du marché. Les déménagements - qu'ils soient le fait de ménages habitant dans le pays ou de nouveaux arrivants de l'étranger - ne peuvent se faire que si un certain nombre de logements sont inoccupés. Les réfections ou modernisations sont également à l'origine d'un certain nombre de logements vides. Cette réserve de mobilité ou de fluidité est estimée à 6% d'après les données récoltées lors du dernier recensement de la population, des logements et des bâtiments de 2011.*<sup>18</sup> » Actuellement une telle réserve de mobilité de 6% du stock des logements correspondrait à près de 15.300 logements.

Parmi ces 15.300 logements certains seraient donc des logements à considérer comme insalubres, voire en transformation ou en réattribution et ne seraient pas soumis à l'INOL.

Cette estimation fait encore abstraction de l'augmentation de l'impôt en fonction de la durée de non-occupation.

Partant les recettes peuvent être estimée à +/- 14 millions par an.

## **II. Dépenses**

### **1. En ce qui concerne l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains**

Pour le niveau communal, l'impôt foncier ne génère pas de nouvelles dépenses. En ce qui concerne le niveau étatique, l'élaboration du présent projet de loi a engendré et générera encore une série de dépenses supplémentaires.

Ainsi, pour pouvoir effectuer les premières simulations de fonctionnement et pour pouvoir calibrer les valeurs de base, un outil informatique de simulation, qui extrait toutes les données requises des plans d'aménagement général en vue de les croiser avec les plans cadastraux actuels, a dû être élaboré.

Les coûts pour l'élaboration d'un tel outil, qui ont déjà fait l'objet d'un engagement budgétaire, se situent à hauteur de 500.000 euros.

D'autres outils informatiques devront encore être élaborés en vue de la détermination précise des montants des impôts, pour l'élaboration automatisée des bulletins ainsi que pour le recouvrement desdits impôts et ce probablement uniquement au niveau étatique.

---

<sup>18</sup> <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/economie-statistiques/2019/106-2019.pdf>

En vue de l'élaboration de tels outils, un cahier des charges devra être dressé dans un premier temps ce qui occasionnera une dépense se situant approximativement entre 50.000 et 100.000 euros à charge du ministère de l'intérieur.

Pour l'élaboration des outils proprement dits une dépense à hauteur probablement de quelque 800.000 euros devra être supportée par le Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE).

Pour ce qui est de l'application de l'impôt à la mobilisation, un registre national des fonds non construits devra encore être élaboré. Les coûts en vue de la mise en place d'un tel registre s'élèveront, en fonction des techniques disponibles, probablement entre 250.000 et 500.000 euros.

Au niveau des ressources humaines, tant le ministère de l'Intérieur que l'administration de Contributions directes nécessiteront des postes supplémentaires tel que cela est déjà partiellement prévue par la gestion prévisionnelle des effectifs et traduit par une demande de renforcement de personnel à la CER.

## **2. En ce qui concerne l'impôt sur la non-occupation de logements**

En vue de l'impôt sur la non-occupation de logements, il y a lieu de mettre en place en premier lieu le Registre national sur les bâtiments et les logements. Cet outil est indispensable et son impact budgétaire est prévu séparément dans le projet de loi afférent.

L'impôt sur la non-occupation de logements sera ensuite une application séparée nécessitant un développement informatique de moindre envergure estimé approximativement à 500.000€ et impactant le budget de l'Etat principalement au cours des années 2025 et 2026.

Au niveau des ressources humaines, tant le ministère des Finances que l'administration de Contributions directes nécessiteront des postes supplémentaires tel que cela est déjà partiellement prévue par la gestion prévisionnelle des effectifs. Le besoin de ressources humaines des communes n'est actuellement pas encore quantifiable et n'impacte le budget de l'Etat que de façon indirecte.



## FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES

### Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 ; 2° la loi modifiée dite « Bewertungsgesetz (BewG) » du 16 octobre 1934 ; 3° la loi modifiée dite « Steueranpassungsgesetz (StAnpG) » du 16 octobre 1934 ; 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 6° la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 7° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 8° la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat ; 9° la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement ; 10° la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; 11° la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer et abrogeant : 1° la loi modifiée du 19 juillet 1904 sur les impositions communales ; 2° la loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) » du 1er décembre 1936
Ministère initiateur :	Ministère de l'Intérieur, Ministère des Finances, Ministère du Logement
Auteur(s) :	Taina Bofferding, Yuriko Backes, Henri Kox Frank Goeders, Paul Schintgen, Bob Kieffer, Carlo Fassbinder, Mike Mathias, Andrée Gindt
Téléphone :	247-74645 (MINT); -82604 (MIF)
Courriel :	paul.Schintgen@mi.etat.lu; andree.gindt@ml.etat.lu; carlo.Fassbinder@fi.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Le présent projet de loi vise à exécuter l'accord de coalition 2018-2023 dans lequel il est prévu 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 ».



Il s'agit ainsi de réformer l'impôt foncier et de compléter le dispositif d'imposition par deux impôts nouveaux, se complétant dans la lutte contre la pénurie de logements au Luxembourg.

Le présent projet s'inscrit par ailleurs dans le paquet de mesures «impôt foncier».

Autre(s) Ministère(s) /  
Organisme(s) / Commune(s)  
impliqué(e)(s)

Ministère des Finances  
Ministère de l'Intérieur  
Ministère de la Digitalisation  
Administration des contributions directes  
Communes

Date :

30/09/2022



## Mieux légiférer

1

Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) :  Oui  Non

Si oui, laquelle / lesquelles :

- Ministère de la Digitalisation
- Ministère de l'Économie
- Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire
- Ministère de la Famille
- Ministère des Finances
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère du Logement
- Administration du Cadastre et de la Topographie
- CTIE – Centre des technologies de l'information de l'État
- LISER – Luxembourg Institute of Socio-Economic Research
- Statec – Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg
- SIGI – Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique
- Syvicol – Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises
- Ville de Luxembourg
- les communes ayant introduit une taxe sur les logements inoccupés telle que prévue par le Pacte Logement 1.0
- CNPD

Remarques / Observations :

2

Destinataires du projet :

- Entreprises / Professions libérales :  Oui  Non
- Citoyens :  Oui  Non
- Administrations :  Oui  Non

3

Le principe « Think small first » est-il respecté ?

(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>

Remarques / Observations :

<sup>1</sup> N.a. : non applicable.

4

Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ?

Oui  Non

Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ?

Oui  Non

Remarques / Observations :



5

Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ?

Oui  Non

Remarques / Observations : Les systèmes hétérogènes introduits par quelques communes sur base de la loi dite pacte logement 1.0 sont "remplacés" par un impôt national homogène.

6

Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?)

Oui  Non

Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total ?  
(nombre de destinataires x  
coût administratif par destinataire)

Les heures de travail des communes investies pour constater la non-occupation des logements et la tenue à jour du registre afférent.

<sup>2</sup> Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

<sup>3</sup> Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple : taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

7

a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ?

Oui  Non  N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

Données de l'ACT  
Données des communes

b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup> ?

Oui  Non  N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

Application du RGPD

<sup>4</sup> Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ([www.cnpd.lu](http://www.cnpd.lu))



8

Le projet prévoit-il :

- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ?  Oui  Non  N.a.  
- des délais de réponse à respecter par l'administration ?  Oui  Non  N.a.  
- le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ?  Oui  Non  N.a.

9

Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ?

Oui  Non  N.a.

Si oui, laquelle :

10

En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ?

Oui  Non  N.a.

Sinon, pourquoi ?

11

Le projet contribue-t-il en général à une :

- a) simplification administrative, et/ou à une  Oui  Non  
b) amélioration de la qualité réglementaire ?  Oui  Non

Remarques / Observations :

12

Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ?

Oui  Non  N.a.

13

Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ?

Oui  Non

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

L'annonce de projet établie en collaboration avec le CTIE indique janvier 2025.

14

Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ?

Oui  Non  N.a.

Si oui, lequel ?

Formation pour le personnel des administrations communales alimentant le registre. Eventuellement, il faudra une formation pour le personnel de l'Administration des contributions directes.



Remarques / Observations :



## Egalité des chances

15

Le projet est-il :

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ?  Oui  Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ?  Oui  Non

Si oui, expliquez  
de quelle manière :

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ?  Oui  Non

Si oui, expliquez pourquoi :

- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ?  Oui  Non

Si oui, expliquez  
de quelle manière :

16

Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ?  Oui  Non  N.a.

Si oui, expliquez  
de quelle manière :

## Directive « services »

17

Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup> ?  Oui  Non  N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du  
Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

<sup>5</sup> Article 15 paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

18

Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup> ?  Oui  Non  N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du  
Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)