

Luxembourg, le 13 février 2023

Objet : Projet de loi n°8086¹ relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements. (6209GKA/RMX)

*Saisine : Ministre du Logement
(21 octobre 2022)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de créer, d'une part, un registre national des bâtiments et des logements et, d'autre part, des registres communaux des bâtiments et des logements à tenir par chaque commune afin de regrouper l'ensemble des bâtiments et des logements existant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg en un seul registre homogène.

En bref

La Chambre de Commerce :

- salue le Projet qui vise à recenser les bâtiments et les logements du parc immobilier luxembourgeois par la création des registres communaux ainsi que du registre national des bâtiments et des logements ;
- estime que plusieurs améliorations pourraient être apportées aux dispositions du Projet ;
- regrette que les projets des règlements grand-ducaux apportant les clarifications n'ont pas été présentés ensemble avec le Projet ;
- estime que les délais de mise en œuvre du Projet et par conséquent de l'impôt national sur la non-occupation de logements (INOL) ne correspondent absolument pas à la nécessité de répondre au défi du logement qui représente une urgence.

¹ [Lien vers le texte du projet de loi n°8086 sur le site de la Chambres des Députés](#)

Considérations générales

Le projet de loi n°8082 aussi appelé « *la réforme de l'impôt foncier* » que la Chambre de Commerce avise simultanément avec le Projet dans un avis séparé prévoit, *inter alia*, d'introduire un nouvel impôt national sur la non-occupation de logements (ci-après l'« INOL »).

La taxe communale sur les logements non-occupés, introduite en 2008 à titre facultatif dans le cadre du Pacte logement 1.0, n'ayant pas apporté les résultats escomptés, il est désormais proposé de la remplacer par un nouvel impôt national obligatoire. L'introduction de l'INOL est complémentaire à la réforme de l'impôt foncier ainsi qu'à l'introduction de l'impôt à la mobilisation de terrains et vise, comme l'indiquent les auteurs du Projet, à mobiliser les logements existants non habités afin de poser un frein à la spéculation et à la croissance des prix de l'immobilier et d'augmenter l'offre de logements sur le marché.

Au sens de l'article 44 du projet de loi n°8082 précité, un logement est considéré comme non-occupé principalement si aucune personne physique n'y est inscrite au registre national des personnes physiques pendant une période de six mois consécutifs². La Chambre de Commerce renvoie plus spécialement aux observations formulées à cet égard dans son avis y relatif.

Le projet de loi n°8082 prévoit qu'une fois la non-occupation d'un logement identifiée par la commune, l'INOL s'élèvera à 3.000³ euros par logement non-occupé pour la première année. Les années suivantes, l'impôt serait augmenté annuellement en fonction d'un facteur « *nombre d'années consécutives de non-occupation* ». En revanche, au-delà de 5 années consécutives de non-occupation, cette majoration ne s'appliquerait plus, faisant en sorte que le montant maximal annuel dû évoluerait seulement suivant l'évolution de l'indice annuel des prix de la construction si le logement n'était toujours pas occupé.

Afin de percevoir l'INOL, il est nécessaire de pouvoir recenser tous les bâtiments et les logements. Pour ce faire, le Projet propose la création, d'une part, des **registres communaux des bâtiments et des logements** tenus par chaque commune et, d'autre part, d'un **registre national des bâtiments et des logements** (ci-après le « RNBL »).

Il est prévu que chaque commune dispose de son registre communal des bâtiments et des logements situés sur son territoire qu'elle devra alimenter et tenir à jour. Y seront notamment à inscrire (1) tous les bâtiments et logements existants, de même que (2) tous les bâtiments et logements dont les projets sont soumis à autorisation de construire. Le RNBL constitue ensuite la centralisation au niveau national des registres communaux qui seront synchronisés, faisant en sorte qu'il contiendra de façon uniforme les données des registres communaux de l'ensemble des communes du pays.

Dans la pratique, c'est l'Administration du cadastre et de la topographie qui attribuerait un numéro d'identification national, invariable, et unique et propre à chaque bâtiment et logement qui serait inscrit au registre national. La très grande partie du travail serait cependant à charge des communes, qui devraient alimenter les registres communaux avec tous les bâtiments / logements

² L'article 44 du projet de loi n°8082 prévoit aussi que :

« *Peuvent encore être présumés non-occupés les logements :*

1° *qui présentent un aspect extérieur délabré faisant présumer un défaut d'entretien ; ou*

2° *qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation au logement ; ou*

3° *dont la consommation de services en eau potable ou en énergie constatée pendant une période d'au moins six mois consécutifs est inférieure à une consommation minimale ; ou*

4° *pour lesquels aucune taxe pour la collecte publique des déchets n'est payée. ».*

³ Ce montant correspond à la « *valeur centrale* » que le projet de loi n°8082 arrête pour un logement non-occupé. Plus précisément, d'après son article 50, le montant de la valeur centrale sur la non-occupation de logements est un montant forfaitaire par logement fixé à 3.000 euros. Ce montant correspond à la valeur de 902,74 de l'indice annuel des prix de la construction.

et leurs informations de référence relatives⁴. Selon le Projet, il incomberait également aux communes de transmettre ces données de leur registre communal au registre national. L'Administration du cadastre et de la topographie, chargé de la gestion et de la tenue du registre national, procéderait ensuite à un contrôle de conformité des données avant la validation respective, mais sans opérer un traitement additionnel des données transmises.

Comme précisé dans l'exposé des motifs, l'objectif principal du RNBL consiste à attribuer un numéro d'identification unique à tous types de bâtiments et à chaque unité de logement séparée faisant partie des bâtiments. Ceci permettra aux communes d'enregistrer leurs habitants non seulement sur une adresse de leur territoire, mais également dans un logement identifié grâce à son numéro d'identification national.

La Chambre de Commerce salue le Projet qui vise à recenser les bâtiments et les logements du parc immobilier luxembourgeois par la création des registres communaux ainsi que du RNBL. Dans le cadre des avis⁵ émis par le passé, elle avait en effet déjà constaté qu'à ce jour, il n'existe peu de statistiques fiables, homogènes et publiques au niveau communal et/ou au niveau national quant au nombre de logements vacants sur le territoire du Grand-Duché. Dans ce contexte, elle avait aussi noté que l'établissement de telles statistiques (publiques) constituait une voie à concrétiser en vue d'obtenir des données détaillées et fiables sur les conditions de l'offre de logements au Grand-Duché, également en vue d'accompagner les autorités publiques dans les prises de décisions futures dans le domaine de la politique du logement.

Si la Chambre de Commerce accueille favorablement le Projet dans son ensemble, elle estime toutefois que plusieurs améliorations, telles que mentionnées dans le commentaire des articles ci-dessous, pourraient être apportées aux dispositions du Projet.

Commentaire des articles

Concernant l'article 3

L'article 3 du Projet prévoit les définitions et notamment celle du terme « *bâtiment* ». La Chambre de Commerce estime que cette définition devrait être précisée et s'interroge à cet égard quant à savoir si les points a) à d) de cette définition ne devraient pas être indiqués expressément comme cumulatifs. De même, il serait utile de préciser, tout au moins dans le commentaire de l'article, si cette définition inclut ou non les constructions dépendantes des maisons d'habitation tels qu'un abri de jardin ou une étable.

Concernant l'article 5

L'article 5 du Projet énumère les données inscrites au RNBL, à savoir (1) l'identificateur des bâtiments et des logements, (2) les informations de référence et (3) les données des registres communaux prévues à l'article 12 du Projet. Force est toutefois de constater que l'article 12 du Projet précise que les données inscrites aux registres communaux sont, d'une part, l'identificateur des bâtiments et des logements et, d'autre part, les informations de référence. Dans un souci de lisibilité du texte, la Chambre de Commerce propose de supprimer le point 3° de l'article 5 du Projet afin d'éviter le renvoi vers les données mentionnées aux points 1° et 2° de ce même article 5 du Projet.

⁴ Ces informations de référence sont définies à l'article 14 du Projet.

⁵ Voir par exemple [l'avis 5608RMX de la Chambre de Commerce](#) par rapport au projet de loi n°7648 relative au Pacte logement 2.0.

Concernant l'article 8

L'article 8 du Projet précise que :

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

1° la structure des identificateurs ;

2° l'agencement du registre national ;

3° les informations de référence et les variables y relatives pouvant être répertoriées ;

4° les modalités de transmission des données des registres communaux vers le registre national ;

5° les modalités de validation, d'accès, de transmission, de tenue à jour et de publication des données du registre national. ».

La Chambre de Commerce est étonnée que le projet dudit règlement grand-ducal n'ait pas été soumis ensemble avec le Projet. Etant donné qu'il va contenir des informations très importantes concernant le contenu et le fonctionnement des registres, il serait opportun de pouvoir commenter les deux textes, législatif et réglementaire, ensemble.

Concernant l'article 11

L'article 11 du Projet prévoit que sont inscrits au registre communal (1) les bâtiments et les logements existants ainsi que (2) ceux soumis à une autorisation de construire⁶. Pour ces derniers, l'inscription doit être effectuée dans les huit jours de l'octroi de l'autorisation de construire. La Chambre de Commerce estime ce délai très court et propose de le prolonger à trente jours afin de permettre tant au contribuable qu'à la commune concernée d'effectuer toutes les démarches administratives nécessaires dans un délai raisonnable.

Concernant l'article 14

Les dispositions de l'article 14 du Projet traitent des informations de référence dont le détail sera précisé dans un règlement grand-ducal à venir. Comme dans le commentaire de l'article 8 du Projet, la Chambre de Commerce regrette que le projet de ce règlement grand-ducal n'ait pas été soumis ensemble avec le Projet.

Concernant l'article 16

L'article 16 du Projet donne un accès aux informations contenues dans le RNBL à « *toutes les autorités administratives* ». Comme précisé dans le commentaire de l'article, sont visés « *des administrations relevant de l'Etat, des communes, des syndicats de communes et des établissements publics* ». De plus, un règlement grand-ducal (dont le projet est malheureusement également absent à ce stade) viendrait préciser les modalités des droits d'accès pour les entités autres que les autorités administratives.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce s'étonne de cette ouverture très large du RNBL. En effet, même si ce dernier ne contiendra pas de données nominatives, certaines informations – telles que notamment l'adresse – pourraient permettre d'établir un lien avec le propriétaire ou l'occupant d'un bâtiment ou d'un logement.

Elle se demande à cet égard s'il ne serait pas judicieux de limiter l'accès aux registres aux autorités administratives qui en ont besoin dans l'exécution de leurs missions légales, exhaustivement énumérées, ainsi qu'à toute personne qui démontre d'un intérêt légitime auprès de

⁶ Projets soumis à une autorisation de construire au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

l'Administration du cadastre et de la topographie, qui aura la charge de la gestion et de la tenue du RNBL.

Ensuite, la Chambre de Commerce estime que le Projet lui-même devrait nommer toutes les entités et les personnes qui auront accès au RNBL et que le règlement grand-ducal devrait uniquement préciser les modalités des droits d'accès des entités et des personnes prévues par le Projet.

Par ailleurs, l'article 10 paragraphe 2 du Projet donne un accès limité au RNBL au bourgmestre et à l'agent délégué, et ce dans les limites du territoire de leur commune et des finalités du traitement des données y contenues et de leur historique. La Chambre de Commerce se demande si ces deux articles (10 et 16) prévoient des dispositions contradictoires ou si l'article 10 vise la consultation et l'utilisation des données alors que l'article 16 vise uniquement la consultation des données. Il serait, aux yeux de la Chambre de Commerce, utile de clarifier ce point.

Finalement, l'accès du propriétaire du bâtiment ou du logement aux données le concernant contenues dans le RNBL ne semble pas être prévu dans le Projet. Il serait sans aucun doute utile de prévoir un tel accès à toute personne physique ou morale propriétaire d'un bâtiment ou d'un logement, d'une part, pour pouvoir consulter les informations concernant son bien et, d'autre part, pour pouvoir signaler les éventuelles erreurs et d'en demander la rectification.

Concernant l'article 18

L'article 18 du Projet prévoit quant à lui des sanctions pénales. Ainsi, toute personne qui refuse de fournir dans un délai prescrit les informations sur demande de la commune ou qui fournit intentionnellement des informations inexactes ou incomplètes est passible d'une amende de 251 euros à 2.500 euros.

La Chambre de Commerce constate que le Projet ne fixe nullement le délai prescrit pour fournir les informations et suppose que ce délai sera fixé par chaque commune lors de sa demande d'information.

Dans un souci de sécurité juridique et compte tenu de l'amende pénale pouvant en résulter, la Chambre de Commerce exige que le Projet fixe un délai précis et raisonnable à respecter par les contribuables concernés afin de fournir les informations à la demande de la commune.

Concernant l'article 21

L'article 21 du Projet prévoit les dispositions transitoires. Ainsi, les communes doivent inscrire les informations dans leurs registres communaux jusqu'au 1^{er} jour du premier mois de janvier suivant l'accomplissement de 36 mois après la publication de la future loi. Cela signifie que si la future loi est publiée en 2023, elle s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2027 (36 mois après une publication en décembre 2023 au plus tard, soit en décembre 2026 et le 1^{er} janvier suivant serait le 1^{er} janvier 2027). Si la future loi est publiée après le 31 décembre 2023, elle s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2028 (36 mois après une publication à partir du 1^{er} janvier 2024, soit en janvier 2027 et le 1^{er} janvier suivant serait le 1^{er} janvier 2028).

Au vu de ce qui précède, les délais de mise en œuvre du Projet et par conséquent de l'INOL ne correspondent absolument pas à la nécessité de répondre immédiatement au défi du logement au Luxembourg qui représente une urgence. Si la Chambre de Commerce comprend que des contraintes liées à la mise en œuvre administrative et informatique des registres communaux et du RNBL pourraient expliquer ces délais, elle regrette toutefois l'important délai engendré par le processus.

Elle recommande dès lors aux autorités de viser une entrée en vigueur aussi tôt que possible du Projet.

Concernant l'article 22

L'article 22 du Projet prévoit que « *chaque personne peut acter l'exactitude des données concernant ses bâtiments et logements, qui ont été reprises au registre communal endéans le délai prévu à l'article 20, en contresignant un extrait de données et en le retournant à la commune territorialement compétente* ».

Le commentaire de l'article y relatif précise quant à lui que « *les citoyens ont une faculté, respectivement un devoir de collaborer à l'exactitude des données inscrites dans le registre communal* ».

Tout d'abord, la Chambre de Commerce constate que la référence à un délai prévu à l'article 20 du Projet est erronée étant donné que ce dernier ne prévoit aucun délai et propose par conséquent d'indiquer un délai à l'article sous revu.

Ensuite, la Chambre de Commerce se demande si les dispositions de l'article 22 du Projet constituent un droit ou une obligation. Ledit article 22 et son commentaire ne semblent pas être cohérents. Il serait dès lors judicieux de clarifier si une personne a la faculté ou le devoir de collaborer à l'exactitude des données inscrites dans le registre communal et de préciser la teneur de cette faculté/obligation de collaborer pour des raisons de sécurité juridique évidentes.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

GKA/RMX/DJI