

Proposition de loi visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation

Auteurs : Marc Goergen & Sven Clement

*

- 1) Exposé des motifs
- 2) Texte de la proposition de loi
- 3) Commentaire des articles
- 4) Fiche financière

*

Exposé des motifs

Le Luxembourg fait face à une crise immobilière due à une pénurie de logements sur le marché privé et un manque d'offre de logements publics. Cette pénurie a entraîné des hausses de prix colossales lors des dernières années. En effet, depuis le premier trimestre 2018, les prix moyens pour les ventes d'appartements existants a augmenté de 43%¹. Selon la taille du logement, cette variation de prix varie entre 30 et 50%. En termes nominaux, ceci signifie qu'un appartement qui valait 400000 euros le 1.1.2018, valait presque 600 000 euros le 1.1.2021. Les prix actuels reflètent un énorme déséquilibre entre ceux qui possèdent des terrains constructibles et ceux qui n'en possèdent pas. Ce déséquilibre est devenu néfaste pour un grand nombre de résidents.

La situation est devenue extrême, car les revenus des personnes issues de la classe moyenne n'ont pas évolué² de la même façon que les prix des logements. Ceux qui sont arrivés tard sur le marché du logement se trouvent donc marginalisés. De nombreuses analyses et des rapports publics et scientifiques montrent que la situation sur le marché immobilier devient un danger réel pour la paix sociale et la prospérité au Luxembourg.

« Importante hausse de l'endettement privé et des encours de prêts hypothécaires par rapport au PIB, allongement de la durée des prêts, hausse importante et accélérée des prix des

¹ Données consultables sur http://observatoire.liser.lu/serie_retro/Serie_retrospective_PE_2021T1.xls

² <https://www.csl.lu/fr/pages-economiques/inegalites-et-pauvrete/>

logements et des terrains, déconnexion du prix réel des logements avec les salaires réels et les loyers réels, hausse notable du coût de remplacement, achats des primo-accédants par peur de ne plus jamais pouvoir accéder au marché, comportements spéculatifs, mises en garde par le Conseil européen du risque systémique, rapports de la Commission européenne, du FMI, de la BCE et BCL qui concluaient déjà à des surévaluations avant même les fortes progressions récentes des prix... sont autant de signaux économiques qui illustrent le risque d'une importante surchauffe des prix des logements au Grand-Duché.

D'un point de vue de la soutenabilité de la demande, un rapport du FMI datant de 2019 soulignait déjà l'extrême fragilité financière de 32% des ménages, qui avaient un ratio service de la dette sur revenu supérieur à 45%. Avec une moitié des prêts hypothécaires à taux variable dans les nouveaux prêts, certains ménages étaient déjà vulnérables face à un relèvement des taux d'intérêt. » (Valici, 2021)³

Une chose, c'est de prendre conscience de la hausse des prix immobiliers et de ses conséquences sur le bien-être de notre société. Une autre chose, c'est d'identifier les causes et les raisons d'être de cette hausse. Ces deux aspects ont été recherchés et présentés dans deux études différentes, qui s'avèrent déterminantes pour comprendre la dynamique du déséquilibre du marché immobilier. Il s'agit d'une part d'une étude de l'Observatoire de l'habitat publiée en 2019⁴, dont la conclusion principale a été celle que le Luxembourg fait face à une concentration excessive de terrains à bâtir entre les mains d'un nombre réduit de très grands propriétaires. Ainsi, d'après cette étude, un petit nombre de personnes physiques et morales détiennent la majeure partie du potentiel foncier :

« [...] en 2016, 16,6% de la surface des terrains disponibles était détenue par des personnes morales, dont 14,9% était aux mains de sociétés privées. Ces 746 sociétés privées possédaient 442 hectares de terrains disponibles, et ceux-ci sont encore plus inégalement répartis que pour les personnes physiques. [...] seulement 10 sociétés privées aux possessions foncières disponibles pour l'habitat les plus étendues détenaient 172 hectares, soit 5,8% de la surface totale des terrains constructibles en 2016 et juste en dessous de 40% de la surface détenue par les sociétés privées dans leur entièreté. Les possessions foncières de ces sociétés privées étaient très étendues, avec une surface moyenne de 17,2 hectares. Les 100 sociétés privées aux possessions foncières les plus étendues détenaient 347,6 hectares ou près de 12% de la surface totale. Le top 20% des sociétés privées aux possessions foncières les plus étendues concentraient 84,2% de tous les terrains disponibles aux mains des sociétés privées. » (Observatoire, 2019, p.8)

³ Valici, T. (2021) « Août of the box » : De la surchauffe des prix immobiliers luxembourgeois (URL : <https://www.fondation-idea.lu/2021/09/07/aout-of-the-box-de-la-surchauffe-des-prix-immobiliers-luxembourgeois/>)

⁴ Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 (2019), Observatoire de l'habitat.

Une deuxième étude⁵, publiée en 2021 (Paccaud et al., 2021) a analysé plus profondément les mécanismes en œuvre sur le marché immobilier luxembourgeois. En voici quelques extraits particulièrement marquants :

« *The Luxembourg case – with its extremes of land concentration, low taxes and public disengagement from land – provides a glimpse at the influence of landowner and property developer strategies on housing affordability free of the usual mediating impact of the planning system.* » (Paccaud et al., Abstract)

« *The fact that residential development only occurs when it is the most profitable course of action for the property interests in control of the supply of residential land is clearly shown in Paccoud (2020). Taking a long run view, the author shows that the largest residential development schemes in the city of Dudelange, Luxembourg, have been driven by small set of tightly interconnected landowners and property developers who balance land hoarding and land development in view of maximising family-level property wealth accumulation. [...] The continued dominance of private owners over land is made possible by the fact that the country has a negligible property tax and no inheritance tax on transfers in direct line.* » (Paccaud et al., 2021, pages 6-8)

A côté de ces études, les auteurs de la présente proposition de loi prennent également acte qu'un certain nombre d'initiatives locales ont été lancées au cours des dernières années. Ainsi, en 2020, des sections locales des partis politiques LSAP, Déi Gréng et Déi Lénk avaient déposé une motion qui visait à augmenter l'impôt foncier communal en vue de pousser les propriétaires à vendre leurs terrains.⁶ Dans la commune de Diekirch, le conseil communal, dont la majorité des membres sont des adhérents des partis LSAP et CSV, a pris la décision de multiplier par 20 sa taxe communale.⁷

De même, de nombreux groupements de jeunes des partis politiques réclament l'instauration d'un impôt foncier national et ceci encore avant la fin de cette période législative :

« *Noch in dieser Legislaturperiode eine tiefgreifende Reform der Grundsteuer durchzuführen mit dem Ziel, Grundstücke als Kapitalanlage unattraktiv zu machen, und somit großflächig Bauland für öffentliche und private Bauträger zu mobilisieren. Hierbei soll die Grundsteuer für nicht genutztes Bauland schrittweise auf bis zu 10% des realen Grundstückswerts erhöht werden. Dafür muss jedoch zuerst eine Reform der Grundsteuer durchgeführt und die aus dem Jahre 1941 stammenden Grundstückseinheitswerte aktualisiert werden. [...] Sobald auf den oben erwähnten, unbebauten Grundstücken eine Genehmigungsprozedur (PAP oder Baugenehmigung) initiiert wird, soll ein ermäßigter Grundsteuersatz gelten. Des Weiteren*

⁵ Antoine Paccaud, Markus Hesse, Tom Becker & Magdalena Górczyńska (2021) : Land and the housing affordability crisis : landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context, Housing Studies, DOI : 10.1080/02673037.2021.1950647

⁶ <https://paperjam.lu/article/motion-augmenter-impot-foncier>

⁷ <https://paperjam.lu/article/taxe-fonciere-multipliee-par-2>

sollen Grundstücksbesitzer, die ihren Nachkommen ein bebaubares Grundstück hinterlassen wollen, nicht vom erhöhten Grundsteuersatz visiert werden. Aus diesem Grund soll für den zu versteuernden Betrag ein Nachlass von 10 Ar Bauland pro Nachkommen (Kinder und Enkelkinder) eingeführt werden. » (Jonk Demokraten, 2021)⁸

« Das zeigt, dass wir unbedingt eine nationale Steuer brauchen, gepaart mit einer systematischen Datenerhebung über leerstehenden Wohnraum in einem nationalen Register. [...] Die Reform der Grundsteuer muss deshalb jetzt endlich umgesetzt werden, gepaart mit einer substanziellen Besteuerung von unbebautem Bauland innerhalb der Bauperimeter. Wir fordern die Regierung auf, noch in dieser Legislaturperiode einen Gesetzesvorschlag vorzulegen. Die Steuer muss dabei über der jährlichen durchschnittlichen Wertsteigerung liegen. [...] Was die Besteuerung des eigenen Wohnsitzes angeht, sollte die Reform der Grundsteuer darauf abzielen, die allgemeine steuerliche Belastung der Haushalte nicht zu erhöhen. Ab der zweiten Wohnung sollte wiederum eine Erhöhung der Steuer in Erwägung gezogen werden. » (Jonk Gréng, 2021)⁹

« Die Jonk Piraten sind deshalb für eine sozial gestaffelte Erhöhung der Grundsteuer, die Investitionen fördert, Spekulationen keinen Raum lässt und einkommensschwächere Haushalte unterstützt. Sozio-ökonomisch schwächere Haushalte müssen bessere und vor allem fairere Chancen bekommen [...] » (Jonk Piraten, 2020)¹⁰

Les auteurs estiment que les chercheurs ont fait leur part du travail et qu'il appartient maintenant au législateur de prendre en main les choses afin de résoudre la crise immobilière qui grève une grande partie de la société luxembourgeoise.

Ils proposent donc un dispositif fiscal simple et efficace. Il est loisible d'instaurer à côté du système actuel un impôt foncier national avec des règles qui diffèrent des règles actuelles. Ceci dans un souhait de simplicité, de transparence et de prévisibilité du dispositif. Partant, le montant de l'impôt foncier national se limitera strictement aux terrains à bâtir à des fins d'habitation (catégorie B6 selon la législation actuelle). La formule pour calculer l'impôt se base sur deux variables qui sont la taille du terrain en ares et le nombre d'années que le terrain a été classé en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, autrement dit un terrain exploitable du type B6.

Par le dispositif, les auteurs visent à impacter la situation actuelle de quatre manières :

⁸ <https://www.jonkdemokraten.lu/2021/07/23/bauland-mobilisieren/>

⁹ https://jonkgreng.lu/wp-content/uploads/2021/09/20210910-Dossier-de-presse-dei-jonk-greng_Logementskris.-DRegierung-muss-endlech-emsteieren.pdf

¹⁰ <https://www.forum.lu/2020/09/15/31-vorschlaege-fuer-eine-politik-der-resilienz-15/>

- 1) Combattre la spéculation avec des terrains qui sont exploitables, parfois même depuis des décennies, et amener les grands propriétaires de terrains à les mobiliser.
- 2) Protéger les personnes issues de la classe moyenne d'une hausse d'impôts injustifiée.
- 3) Augmenter les capacités d'auto-financement des communes.
- 4) Promouvoir la construction de logements sur des terrains d'ores et déjà exploitables, en particulier des logements publics abordables.

L'absence d'un impôt foncier digne de ce nom a fait en sorte que les terrains à bâtir sont devenus un bien de spéculation. (*"The continued dominance of private owners over land is made possible by the fact that the country has a negligible property tax and no inheritance tax on transfers in direct line."* (Paccaud et al, 2021)). En appliquant la formule fiscale telle que présentée plus haut, les auteurs veulent pousser les grands et les très grands propriétaires (personnes physiques ou morales) à libérer leurs terrains et à y faire construire des logements.

Tableau 1 – Distribution de la surface disponible en 2016 et comparaison avec 2013

Type de propriétaires	Potentiel foncier (en hectares) ⁶	Part (en %)	
	2016	2013	2016
Personnes physiques	2144	75,6	72,5
Personnes morales	490	16,3	16,6
Commune ou syndicat de communes	182	5,9	6,2
Promoteurs publics	84	1,0	2,8
Etat	58	1,0	2,0
Propriétaire inconnu	0	0,3	0,0
Propriétaire mixte	0	0,0	0,0
TOTAL	2959	100	100

Source : Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 (2019), Observatoire de l'habitat.

Le fait que l'impôt foncier peut actuellement varier entre les 102 communes du pays a conduit à une situation de nivellement vers le bas, à quelques exceptions près. Sachant que les communes tirent une partie de leur financement de la part de l'impôt foncier, les auteurs proposent d'introduire un abattement qui se veut complémentaire au régime fiscal existant et qui permettra aux communes d'améliorer leur situation de caisses. Ainsi, chaque commune sera libre d'augmenter le taux communal vers le haut en l'ajustant au montant de l'impôt foncier national.

Finalement, les recettes collectées qui n'entrant pas dans le budget des communes, seront collectées par l'Etat et ajoutés au Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'établi par la loi du 25 mars 2020 portant justement création du Fonds spécial de soutien au développement du logement. L'impôt aura donc obligatoirement une vocation sociétale à trois dimensions : soit il est recollecté par les autorités communales pour le financement de leurs services, soit les recettes supplémentaires permettront à l'État de mieux lutter contre la pénurie de logements publics, soit il n'y a pas de recettes supplémentaires, car les terrains à bâtir seront finalement exploités, ce qui permettra de construire plus de logements et de contrecarrer ainsi la pénurie de logements.

*

Texte de la proposition de loi

Article 1^{er} : But de la loi

Par dérogation à loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, il est instauré un impôt foncier national qui s'applique à tous les terrains à bâtir à des fins d'habitation (catégorie B6) tel que défini dans le paragraphe 21, alinéa 3, de la loi modifiée de 1936 sur l'impôt foncier.

Article 2 : Calcul de l'impôt foncier national

Le montant de l'impôt foncier national est calculé selon la formule suivante :

$$1\ 000 \times a \times s$$

avec a : ans depuis que le terrain est classé en terrain à bâtir à des fins d'habitation

s : superficie du terrain exprimée en ares après abattement

Article 3 : Exemptions

(1) L'Etat, les communes et les établissements publics sont exemptés de l'impôt foncier national.

(2) Est exempté de l'impôt le propriétaire qui peut prouver l'introduction d'une demande autorisation de bâtir sur son terrain. Au cas où le bénéficiaire de l'autorisation n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative dans un délai d'un an suivant l'obtention de l'autorisation et que l'autorisation de bâtir expire, le propriétaire est redevable de l'impôt non-payé, sauf en cas de force majeure ayant empêché la réalisation des travaux.

Article 4 : Abattement

- (1) Chaque propriétaire de terrains à bâtir à des fins d'habitation bénéficie d'un abattement pour les premiers 8 ares de l'ensemble de ses terrains.
- (2) L'abattement du paragraphe 1 est majoré par 8 ares pour chaque descendant du premier degré du propriétaire.
- (3) Lorsque deux personnes ayant en commun un ou plusieurs descendants en ligne directe sont collectivement ou séparément propriétaires de terrains à bâtir à des fins d'habitation, alors chaque propriétaire bénéficie de la moitié de l'abattement du paragraphe 2.

Les propriétaires peuvent déroger à cette disposition par commun accord écrit.

- (4) En cas de décès d'un propriétaire de terrains, le conjoint ou partenaire survivant continue à bénéficier de l'abattement du paragraphe 1 jusqu'à la fin de sa vie. Par analogie, le même principe s'applique dans le cas du décès d'un descendant de premier degré.
- (5) Les personnes morales sont exclues des abattements sur l'impôt foncier national.

Article 5 : Cumul avec l'impôt foncier communal

Lorsque le propriétaire paie un impôt foncier communal tel que défini dans la loi modifiée de 1936 sur l'impôt foncier, le montant de l'impôt communal est à soustraire du montant total de l'impôt foncier national après abattement.

Article 6 : Dérogation au principe de non-affectation des recettes

Les recettes provenant de l'impôt foncier national sont ajoutées au Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'établi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

*

Commentaires des articles

Commentaire article 1^{er}

A l'égard de la crise immobilière actuelle et étant donné la complexité et lourdeur des dispositifs régissant actuellement la matière de l'impôt foncier communal, l'idée est d'introduire un dispositif simple et efficace sur le plan national. L'impôt porte seulement sur les terrains de bâtir à des fins d'habitation, classés sous la catégorie B6 selon les lois actuellement en vigueur.

Commentaire article 2

La formule pour calculer l'impôt est la suivante :

$$1\ 000 \times a \times s$$

Explication de la formule :

- 1000 : coefficient de base pouvant être adapté pour suivre les évolutions des prix sur le marché immobilier.
- a : Paramètre du temps qui varie en fonction de la variable a.
- s : Superficie du terrain en ares

Exemple de calcul pour une personne morale :

Disons qu'une firme possède un terrain à bâtir à des fins d'habitation d'une taille de 15 ares depuis 5 ans . Dans ce cas, a = 5 et s = 15.

L'impôt foncier national pour l'année X sera le suivant : $1000 \times 5 \times 15 = 75\ 000\text{€}$

Pour l'année X+1, a = 6. L'impôt sera : $1000 \times 6 \times 15 = 90\ 000\text{€}$

Pour le calcul de la recette publique, prière de se référer à la Fiche financière.


Commentaires articles 3

Il est évident que les auteurs ne souhaitent pas punir les propriétaires qui ont entrepris les démarches pour construire. Dès lors, il y a lieu à exempter les propriétaires qui peuvent présenter l'introduction d'une demande autorisation de bâtir. Pour éviter des comportements frauduleux et que cette démarche soit détournée ou que certains propriétaires fassent des demandes à répétition, l'impôt devient redevable dès l'expiration de l'autorisation, sauf pour des cas de figures dont le propriétaire ne peut pas être tenu responsable.

Commentaire article 4

Les auteurs ne souhaitent pas affecter les petits propriétaires qui détiennent des terrains afin de sécuriser la situation future de leur famille. Le dispositif sous question vise à imposer les personnes morales et physiques qui détiennent un grand nombre de terrains.

Concentration du potentiel foncier en 2016			
Personnes physiques [▼]	Surface du potentiel foncier détenu (en hectares) [▼]	Surface moyenne du potentiel foncier (en hectares) [▼]	Part de la surface totale du potentiel foncier détenu (en %) [▼]
Top 1% des propriétaires (159)	403.3	2.54	13.6
Top 10% des propriétaires (1591)	1156.9	0.73	39.1
Top 20% des propriétaires (3182)	1485.9	0.47	50.2

 Luxembourg Wort | source : Observatoire de l'habitat

Source: <https://www.wort.lu/fr/luxembourg/si-google-parvient-vite-a-acquerir-33-hectares-5ef4c2b8da2cc1784e3605a4>

Tableau 1 – Distribution de la surface disponible en 2016 et comparaison avec 2013

Type de propriétaires	Potentiel foncier (en hectares) ⁶	Part (en %)	
	2016	2013	2016
Personnes physiques	2144	75,6	72,5
Personnes morales	490	16,3	16,6
Commune ou syndicat de communes	182	5,9	6,2
Promoteurs publics	84	1,0	2,8
Etat	58	1,0	2,0
Propriétaire inconnu	0	0,3	0,0
Propriétaire mixte	0	0,0	0,0
TOTAL	2959	100	100

Source : Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 (2019), Observatoire de l'habitat.

Pour ne pas punir les petits propriétaires, il est instauré un abattement qui porte sur la superficie de terrain et englobe les descendants du premier degré. Un couple (deux personnes étant propriétaires du terrain) à deux enfants profitera ainsi d'un abattement de 32 ares pour des terrains encore non bâtis.

Les personnes morales sont explicitement exclues de l'abattement pour éviter un détournement du dispositif. Les auteurs soulignent aussi qu'aucune exception et aucun abattement n'est accordée ni aux associations sans but lucratif, ni aux fondations. En effet, il n'est pas loisible que les terrains à bâtir à des fins d'habitation, qui, rappelons-le, sont en pénurie, soient détenus par des organisations et non-exploités à des fins de logements.

Pour le calcul de la recette publique, prière de se référer à la Fiche financière.

Commentaires articles 5 & 6

Afin d'éviter que les propriétaires soient (à la fois) imposées par l'État et les communes et en vue de renforcer l'autonomie financière des communes, les auteurs proposent que le montant de la taxe foncière communale puisse être déduit du montant de la taxe foncière nationale. Un tel mécanisme incite les communes à augmenter leur taxe foncière afin de profiter des recettes supplémentaires qui entreraient sinon dans les caisses de l'État.

Si ceci n'est pas voulu par la commune, l'argent sera versé au Fonds spécial de soutien au développement du logement pour financer des projets de logement durables car les auteurs estiment que les recettes supplémentaires créées par la mise en place de l'impôt foncier national doivent être intégralement utilisées pour lutter contre la pénurie de logements abordables. Dès lors, déroger au principe de non-affectation des recettes semble être adéquat étant donné que les impôts collectés seront ajoutés au Fond spécial qui a, entre autres, comme vocation de promouvoir la construction de logements abordables.

*

Fiche financière

La proposition de loi sous rubrique pourrait, dans une première phase, constituer une nouvelle source de recettes importante pour les communes et l'État. En partant des estimations de l'Observatoire de l'habitat quant à la détention de terrains par des sociétés privées, la recette totale potentielle s'obtient comme suit selon le calcul suivant :

$$\begin{aligned} & 1000 \\ & \times \\ & \text{Nombre d'ares de terrains à bâtir à des fins d'habitation (catégorie B6 ; après abattement)} \\ & \times \\ & \text{Durée moyenne que le terrain est classé en catégorie} \\ & = \\ & \text{Recette totale potentielle} \end{aligned}$$

Prenons pour l'exemple de calcul le tableau suivant¹¹ et posons l'hypothèse que pour la surface du potentiel foncier total (3000 hectares) seulement 1% (30 hectares = 3000 ares) soient des terrains qui complissent les conditions de l'article 2. Émettons aussi l'hypothèse qu'il s'agisse uniquement de personnes morales qui possèdent ces terrain (pas d'abattement possible). Puis, posons que les terrains en question aient une durée moyenne de 5 ans (a = 5).

Le calcul pour les recettes sera le suivant :
 $1000 \times 5 \times 3000 = 15\,000\,000$ euros

¹¹ Source : <https://www.wort.lu/fr/luxembourg/si-google-parvient-vite-a-acquerir-33-hectares-5ef4c2b8da2cc1784e3605a4>

On peut conclure, qu'un montant non négligable de recettes pourrait être récoltées même sous des hypothèses très restrictives. Ces recettes seraient importantes dans une première étape après l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi.

Dans une deuxième phase, si ce nouvel impôt montre son effet dissuasif contre la spéculation, les recettes vont progressivement baisser pour tendre vers des montants moins importants. En contrepartie, l'État et le marché privé parviendront à acquérir plus de terrains pour y faire construire davantage de logements à coût modéré et à contrecarrer la spéculation. En outre, l'imposition incitera les propriétaires à construire, ce qui va justement dans le sens voulu par ce nouveau dispositif.

Finalement, même si les sociétés vendent leurs terrains B6 à une des leurs filiales, il y aura toujours des coûts de transaction à hauteur des droits d'enregistrement. Le dispositif peut donc être optimisé par les firmes, mais il ne peut in fine pas être contourné, car à la fin, l'État parviendra toujours à collecter un impôt et à moyen terme. Les différents leviers (droits d'enregistrement, impôt foncier national, impôts communaux) pourront être harmonisés pour éviter des détournements du dispositif.

*