



Avis¹ relatif aux

- I. Amendement parlementaire au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements
 - II. Projet de loi n°8082B sur l'impôt sur la non-occupation de logements
 - III. Projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi n° 8082A sur l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains
-

Contexte général

La FEDAS Luxembourg rappelle que la crise du logement frappe aujourd'hui de plein fouet les personnes les plus vulnérables, saturant les services sociaux, allongeant drastiquement les listes d'attente et générant un niveau de plus en plus alarmant d'épuisement professionnel parmi les travailleurs sociaux. Dans ce contexte, l'impôt sur la non-occupation de logements (INOL) et l'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB) doivent être des instruments puissants, à la hauteur des défis actuels. Or, plusieurs dispositions clés affaiblissent profondément ces instruments et les empêchent d'atteindre leurs objectifs.

I. Amendement parlementaire au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements

L'amendement parlementaire énonce :

« La scission [du projet de loi n°8082 en deux projets de loi distincts 8082A et 8082B] est proposée afin que les dispositions relatives à l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation des terrains puissent poursuivre la procédure législative de manière indépendante par rapport aux dispositions sur l'impôt sur les logements non occupés.

En effet, il est rappelé que le volet de l'impôt sur les logements non occupés est tributaire de l'aboutissement du projet de loi n° 8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements, voire de l'établissement préalable des registres prévus par ce projet de loi. Or, attendre l'achèvement des travaux à cet égard risque de retarder le volet du projet de loi portant sur l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains. »

¹ Le présent avis se concentre sur les points I et II. Toutefois, compte tenu des interactions directes avec les dispositions mentionnées au point III, les éléments de ce dernier sont également pris en considération.



La FEDAS Luxembourg est d'avis que le conditionnement de la mise en œuvre de l'INOL à la finalisation du registre national des bâtiments et des logements (RNBL) est inutile et ignore l'urgence réelle de la crise du logement au Luxembourg.

Constat alarmant

Les besoins sont immédiats. Selon l'Observatoire de l'habitat, la liste d'attente du Fonds du Logement a augmenté de 43,1 % entre 2021 (3 833 candidats-locataires) et 2023 (5 555 candidats-locataires)². Ces chiffres n'incluent pas les listes des autres bailleurs sociaux, où l'on observe également une augmentation marquée de la demande. Les situations de détresse critique auxquelles sont confrontés de nombreux ménages soulignent l'ampleur de la pression qui touche désormais l'ensemble du secteur du logement social. Retarder l'INOL revient à ignorer la souffrance quotidienne de milliers de personnes en recherche urgente d'un logement.

Des solutions existent : l'exemple de la Wallonie³

La Wallonie montre qu'il est possible d'agir sans attendre un registre complet, grâce à une combinaison de mesures :

- Identification pragmatique des logements présumés inoccupés (indices administratifs, signalements des services sociaux).
- Sanctions proportionnées et réellement dissuasives (taxation, amendes, procédures judiciaires).
- Soutien aux propriétaires (aides financières et techniques pour rénovation).

Recommandations

- **Décorrélérer l'entrée en vigueur de l'INOL de la finalisation du RNBL.**
Si la non-occupation d'un logement est qualifiée d'infraction, l'administration dispose déjà des moyens nécessaires pour la constater et la sanctionner : un registre central n'est pas une condition préalable pour agir.
- **Mettre en place une phase transitoire utilisant des méthodes d'identification pragmatiques.**
- **Prévoir des sanctions réellement dissuasives, proportionnées mais effectives**
- **Accompagner les propriétaires, via aides financières et soutien technique à la rénovation**

² Observatoire de l'habitat (2023) : [Qui sont les candidats à un logement en location abordable au Luxembourg ?](#)

³ UCLouvain (2025) : [Les outils de lutte contre l'inoccupation des logements : s'approprier la réglementation.](#)



II. Projet de loi n°8082B sur l'impôt sur la non-occupation de logements

La FEDAS Luxembourg salue l'intention du législateur d'introduire un INOL. Toutefois, l'analyse du dispositif proposé dans le projet 8082B montre que la formule actuelle ne permettra pas d'atteindre l'objectif de mobilisation des logements durablement inoccupés, en particulier ceux détenus à des fins spéculatives.

Article 4 – Présomption de non-occupation : une base utile mais incomplète

Les critères proposés pour présumer la non-occupation (registre de population, délabrement, absence de mobilier, faible consommation, taxe déchets non payée) constituent une bonne base administrative. Cependant, ils ne suffisent pas à détecter l'ensemble des logements réellement vacants. De nombreux propriétaires peuvent maintenir artificiellement des signes d'occupation comme :

- Conserver une adresse fictive dans un logement vide,
- Maintenir une consommation minimale artificielle,
- Effectuer un entretien extérieur de façade pour éviter le critère du délabrement,
- Continuer à payer toutes les taxes malgré la vacance.

Cela signifie que certains logements restent légalement conformes, tout en étant réellement non habités depuis des années.

Pour être réellement efficace, le dispositif devrait intégrer d'autres sources d'information issues du terrain, notamment les signalements effectués par les associations agréées œuvrant en faveur du droit au logement, comme c'est le cas en Wallonie⁴, où ces acteurs jouent un rôle essentiel pour identifier les logements durablement inoccupés qui échappent aux critères administratifs.

Article 10- Calcul de l'INOL : un mécanisme trop faible pour modifier les comportements spéculatifs

Le projet 8082B fixe dans l'article 10 la taxe selon la formule suivante : $INOL = 3\,000\,€ + (3\,000\,€ \times 0,3 \times \text{années d'inoccupation})$, plafonnée à 7 500 €/an après cinq ans d'inoccupation.

Si cette taxe peut exercer une pression réelle sur certains petits propriétaires (succession non réglée, difficulté à louer), elle est largement insuffisante pour les propriétaires à forte capacité financière, qui devraient pourtant constituer la cible centrale du dispositif.

⁴ UCLouvain (2025) : [Les outils de lutte contre l'inoccupation des logements : s'approprier la réglementation.](#)



Une taxe forfaitaire qui ne tient pas compte de la valeur du bien

Le choix d'un montant forfaitaire, identique pour un studio de 35 m² et pour une maison d'une valeur dépassant un million d'euros, constitue la faiblesse centrale du dispositif.

Pour les biens de valeur élevée, la plus-value annuelle attendue se situe bien au-delà du montant maximal de l'INOL. La formule actuelle crée un simple "coût de stockage", trop faible pour inciter les détenteurs de biens spéculatifs à remettre les logements sur le marché.

Les comparaisons internationales montrent que les taxes sur logements vacants ne prennent pas la forme de montants forfaitaires mais sont souvent fixées en pourcentage de la valeur du bien ou présentent une progressivité forte liée à la durée d'inoccupation, sans plafond prématuré. À Vancouver, par exemple, la "Empty Homes Tax"⁵ correspond à 3 % de la valeur imposable du logement, ce qui représente 36 000 € par an pour un bien évalué à 1,2 million d'euros. Ce type de taxe proportionnelle crée une pression financière beaucoup plus forte que les montants forfaitaires limités prévus dans le projet de loi n°8082B.

Faible impact attendu sur la mobilisation de logements privés

Pour les organisations sociales actives dans l'inclusion par le logement, l'analyse montre que :

- l'INOL, dans sa version 8082B, ne permettra pas une mobilisation massive de logements du parc privé,
- l'impact sur l'offre accessible risque de rester marginal,
- la pression locative et les loyers ne seront pas influencés.

Une opportunité manquée mais un potentiel financier utile

Même si la taxe ne modifie pas les comportements spéculatifs, elle peut :

- Générer des recettes significatives pour les communes ou l'État,
- Constituer une nouvelle source de financement pour le logement abordable

Cependant, le texte actuel ne prévoit aucune affectation obligatoire des recettes à des programmes de logement abordable — ce qui constitue une faille majeure.

⁵ City of Vancouver (2026): [Empty Homes Tax](#)



Recommandations

Pour garantir l'impact social attendu, la FEDAS recommande :

- **Rendre la taxe proportionnelle à la valeur du bien**
→ 1 % minimum de la valeur vénale, conformément aux pratiques internationales efficaces.
- **Renforcer la progressivité**
→ Progression annuelle plus sévère (ex. +50 %/an), et suppression du plafond fixé à 7 500 €.
- **Affecter obligatoirement les recettes au Fonds spécial pour le logement abordable**
- **Etendre les critères de présomption de non-occupation aux signalements par des associations agréées.**

III. Projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi n° 8082A sur l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains

Amendement 7 (art. 4) Extension de l'IMOB sur les fonds d'investissement.

La FEDAS Luxembourg salue l'amendement 7 qui soumet aussi les fonds d'investissement à l'IMOB. Ceci contribue à la fois à l'équité des divers propriétaires de fonds constructibles et, potentiellement, à la mobilisation davantage de terrains.

Amendement 17 (art. 14) Digitalisation du mécanisme de réclamation

La FEDAS Luxembourg se prononce en faveur de la digitalisation de démarches administratives lorsqu'elles rendent le processus plus simple et plus efficient. Cependant, au titre de l'égalité des chances et pour aller à l'encontre de l'exclusion numérique, les demandes sur papier doivent rester recevables.

Amendement 3, 24 et 25 (Articles 1^{er}, 20 et 21) – Délimitation du champ d'application

Les amendements 3, 24 et 25 proposent de nouvelles définitions pour les fonds viabilisés et non viabilisés constructibles et pour les nouvelles assiettes imposables des fonds constructibles. En conséquence, les terrains constructibles, au sens des Plans d'Aménagement Général (PAG) en vigueur, qui ne font ni partie d'un Plan d'Aménagement Particulier (PAP) « Quartier Existant » (QE), ni d'un PAP « Nouveau Quartier » (NQ), ne sont plus soumises à l'IMOB. Cette limitation du périmètre affaiblit l'impact de l'IMOB : en excluant une partie des terrains pourtant



constructibles. Le texte protège de facto les propriétaires capables de conserver ces terrains sans les mobiliser, ce qui accentue la pénurie et nourrit la spéculation foncière.

Amendement 39 (art. 33) – Fixation des taux d'imposition et de leur progression

Les taux d'imposition proposés, révisés à la baisse par les amendements gouvernementaux, sont trop faibles et progressent trop lentement pour modifier les comportements à court ou à moyen terme. Ils rendent ainsi inefficace l'IMOB prévue, lorsqu'il devrait être un facteur majeur pour endiguer la crise du logement dévastatrice et en plein essor.

Ce constat est d'autant plus alarmant en considérant que les amendements ont supprimé les taux punitifs pour les situations d'inertie prolongée (plus de 19 ou 20 ans) pour les terrains non viabilisés. Ceci constitue un recul majeur : les propriétaires qui laissent volontairement ces terrains improductifs pendant des décennies ne sont plus pénalisés, alors que cette rétention constitue l'un des moteurs de la crise actuelle.

Amendement 40 (art. 34) Abattement pour enfants

Les amendements gouvernementaux ont augmenté la limite d'âge des enfants pour recevoir l'abattement fiscal de 25 à 35 ans et ont supprimé l'imposition rectificative en cas de vente du terrain à une personne autre que le descendant direct. En pratique, ceci veut dire qu'un propriétaire peut défiscaliser un terrain constructible potentiellement jusqu'à l'année 2065 (pour un enfant né en 2030, l'année théorique de l'entrée en vigueur de l'IMOB) pour ensuite le vendre sans imposition rectificative basée sur les abattements dont il a pu profiter.

Cet amendement crée donc des possibilités d'utilisation détournée du dispositif, réduit encore l'impact incitatif de l'IMOB et va clairement à contre-courant de l'urgence que représente la crise du logement. En pratique, il offre aux propriétaires concernés la possibilité de maintenir des stratégies spéculatives sans encourir la moindre imposition ultérieure.

Amendement 62 (art 54) : Exemptions de l'IMOB en faveur des secteurs agricole et viticole

Les d'exemptions de l'IMOB en faveur des secteurs agricole et viticole prévues par les amendements gouvernementaux risquent d'ouvrir la porte à des abus divers en vue d'échapper à l'imposition et de spéculer sur la multiplication de la plus-value de ces terrains constructibles au fil du temps. Ainsi, des conditions très strictes pour pouvoir profiter de ces exceptions devraient être définies ou, si ces terrains sont vraiment essentiels pour les activités agricoles et viticoles, ils devraient être reclassés en zone verte afin de prévenir toute opportunité de spéculation foncière.



Commentaire général : Entrée en vigueur

Le report de l'entrée en vigueur de l'IMOB jusqu'en 2030 vide la mesure de sa portée immédiate : chaque année perdue aggrave la situation des ménages modestes, alourdit les dispositifs d'urgence et accentue la charge pesant sur les acteurs sociaux. Dans le même temps, aucune contrainte réelle n'est exercée sur les détenteurs de foncier dormant avant 2040 ou 2045, alors que l'urgence sociale impose des instruments capables de produire des effets dès les prochaines années.

Recommandations

Un IMOB efficace doit être immédiat, progressif, dissuasif et universel. Dans ce sens, nous recommandons :

- Le retour au champ d'application PAG + PAP,
- La mise en place d'une progressivité ambitieuse,
- La réintroduction de taux punitifs,
- La réintroduction de l'imposition rectificative en cas d'abattements ainsi que le retour de la limite d'âge des enfants à 25 ans,
- Un resserrement strict des exemptions,
- Une entrée en vigueur accélérée.

Le Luxembourg doit finalement mettre fin à la rétention foncière qui bloque la construction de logements et fragilise les ménages et la cohésion sociale depuis plus des décennies.

Résumé et Conclusion générale

La FEDAS Luxembourg salue la volonté du législateur de renforcer la mobilisation du foncier et des logements non-occupés. Toutefois, l'examen détaillé des projets de loi 8082A (IMOB) et 8082B (INOL), ainsi que des amendements qui les accompagnent, montre que les dispositifs proposés demeurent insuffisants face à l'ampleur de la crise du logement et aux besoins urgents des ménages vulnérables.

Sur l'INOL, la FEDAS constate que :

- La mise en œuvre conditionnée à la finalisation du RNBL retarde inutilement un outil pourtant indispensable ;
- La formule forfaitaire proposée est trop faible pour agir sur les comportements spéculatifs et ne tient pas compte de la valeur réelle des biens ;
- Les critères de présomption de non-occupation, bien que pertinents, restent incomplets et doivent être élargis ;
- Le dispositif, en l'état, ne permettra ni une mobilisation significative des logements privés, ni une baisse de la pression locative ;



- L'absence d'affectation obligatoire des recettes à des programmes de logement abordable constitue une lacune majeure.

Sur l'IMOB, la FEDAS relève que :

- La limitation du champ d'application aux seuls terrains intégrés dans un PAP affaiblit substantiellement l'ambition de mobilisation foncière ;
- Les taux proposés, trop bas et insuffisamment progressifs, ainsi que la suppression des taux punitifs pour les cas d'inertie prolongée, ne créent pas d'incitation réelle,
- Certaines exemptions et mécanismes d'abattement ouvrent la voie à des détournements, prolongeant les stratégies spéculatives au lieu de les réduire ;
- Le report de l'entrée en vigueur à 2030 vide la mesure de son effet alors même que des milliers de ménages souffrent et les services sociaux sont déjà à saturation.

Face à ces constats, la FEDAS réaffirme que l'urgence sociale impose des instruments puissants, immédiats et cohérents. Elle recommande :

- **Un INOL opérationnel sans délai**, indépendant du calendrier du RNBL, proportionnel à la valeur du bien et appuyé sur des critères de détection élargis ;
- **Un IMOB renforcé**, couvrant l'ensemble des terrains constructibles, assorti de taux réellement dissuasifs, d'une progressivité ambitieuse et d'exemptions strictement encadrées ;
- **L'affectation automatique des recettes de l'INOL et de l'IMOB** au Fonds spécial pour le logement abordable, afin de transformer les recettes fiscales en solutions pour les personnes qui en ont le plus besoin.

Seule une politique foncière et fiscale réellement mobilisatrice permettra de réduire la pression sur le marché locatif, de prévenir le sans-abrisme, d'offrir des perspectives aux ménages fragilisés et de soutenir les organisations sociales déjà au maximum de leurs capacités.

La FEDAS appelle donc à **renforcer, clarifier et accélérer** les dispositifs proposés, afin qu'ils deviennent de véritables leviers au service du droit au logement et de la cohésion sociale au Luxembourg.

Luxembourg le 05 mars 2026

Pour la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg

Gilles HEMPEL
Administrateur
Coordinateur de la Plateforme Logement

Thomas LENTZ
Secrétaire général