

N° 7487<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

---

---

**PROPOSITION DE LOI****modifiant la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de  
l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(13.2.2020)

Par lettre en date du 5 novembre 2019, Monsieur Henri Kox, ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle la proposition de loi sous rubrique.

**1. L'objet de la proposition de loi**

1. L'article unique de cette proposition de loi du député Marc Lies dispose que l'article 29 de la loi du 22 octobre 2008 soit modifié comme suit :

« Art 29. Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu.

Les bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis et les revenus au sens de l'articles 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'État, aux communes et aux syndicats de communes **ou sur des terrains aliénés au Fonds du Logement**, à l'exception des terrains aliénés dans le cadre des dispositions du titre 2 de la présente loi. »

2. Cette modification vise l'introduction d'une exemption de la plus-value au titre de l'impôt sur le revenu en cas de cession d'un terrain à bâtir au profit du Fonds du Logement.

3. D'après l'exposé des motifs qui accompagnent la proposition de loi sous avis, le but de cette proposition est de permettre au Fonds du Logement « *de se doter à moyen et à long terme de réserves foncières lui permettant d'intervenir, en cas de besoin, sur le marché des terrains à construire afin de garantir aux générations futures le droit au logement dans des conditions financières acceptables et justifiables.* » (p. 1)

**2. La législation actuelle**

4. L'imposition des plus-values en cas d'aliénation à titre onéreux d'immeubles diffère selon que le contribuable a détenu l'immeuble pendant moins de 2 ans ou plus de 2 ans avant l'aliénation.

5. Dans le 1<sup>er</sup> cas, il s'agit d'un bénéfice de spéculation (article 99bis L.I.R.), imposé avec les autres revenus du contribuable et donc au taux global qui ne peut pas dépasser les **42%**.

6. Dans le 2<sup>ème</sup> cas, l'imposition est plus favorable. Il s'agit d'un bénéfice de cession aux termes de l'article 99ter L.I.R., qui est à considérer comme revenu extraordinaire imposable par application de l'article 131, alinéa 1, lettre c) L.I.R.. Ce revenu extraordinaire est imposé à la moitié du taux global, le taux global étant le taux moyen d'imposition du contribuable (impôt par rapport au revenu imposable ajusté). Le taux d'imposition marginal maximal étant de 42%, le taux d'imposition des plus-values de cession ne peut donc pas dépasser **21%**.

7. La loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le Pacte Logement a même introduit une exonération totale des plus-values de spéculation et de cession, si elles sont réalisées par des personnes physiques **sur des biens immobiliers aliénés à l'État, aux communes et aux syndicats de communes**, sauf en ce qui concerne les terrains soumis au droit de préemption des pouvoirs publics.

8. Le traitement fiscal avantageux de l'article 99ter et du Pacte Logement ne vaut que pour les contribuables personnes physiques.

9. La circulaire L.I.R. n° 99ter/3 du 16 février 2009 précise que les personnes morales sont exclues, mais que les plus-values réalisées par les associés personnes physiques par l'intermédiaire d'une société fiscalement transparente (par exemple lors de la vente d'un immeuble appartenant à une société civile immobilière) ne sont pas exclues des dispositions fiscales préférentielles.

10. Quant à l'aliénation, ce terme comprend, outre la vente, une vente forcée et l'expropriation.

11. Notons que l'aliénation dans le cadre du droit de préemption exercée par l'État est exclue de cette exemption de l'impôt.

### 3. Les observations de la Chambre des salariés

#### 3.1. *Le sous-développement du logement social et à coût modéré*

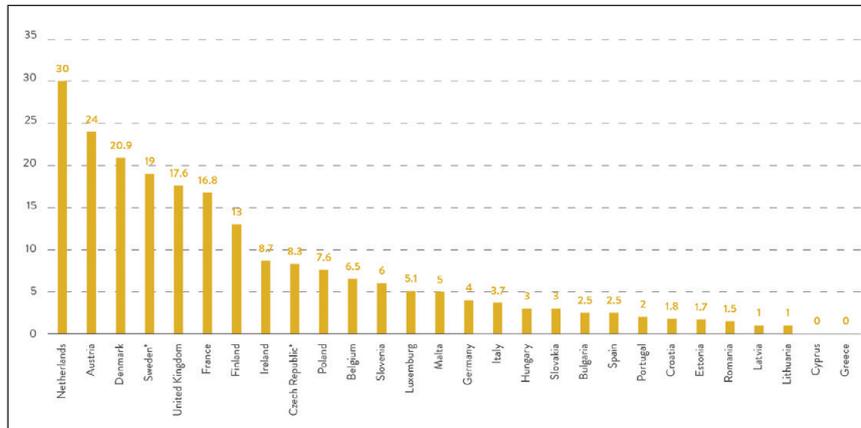
12. D'après l'Union sociale pour l'habitat, le Luxembourg aurait une proportion de 5,1% de logements sociaux. D'autres sources donnent une proportion encore largement inférieure. Ainsi, la Cour des comptes du Luxembourg se réfère à l'OCDE. Selon les chiffres de la base de données de cette organisation internationale, « *le Luxembourg se situe avec 1,6 % de logements sociaux locatifs parmi les derniers au classement des pays recensés. En tête du classement figurent les Pays-Bas avec 34,1 %. Parmi nos pays voisins, la France présente un taux de 18,7 % de logements sociaux locatifs tandis que l'Allemagne figure au classement avec 3,9 % de logements sociaux locatifs* »<sup>1</sup>.

13. La Chambre des salariés se prononce en faveur d'un développement et d'une promotion de l'immobilier subventionné par différents prestataires. Eu égard au taux relativement faible de logements sociaux locatifs en comparaison internationale (voir graphique ci-dessous), il faudrait prévoir un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 18,7 % (2017)<sup>2</sup> le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait à peu près la même proportion de la population que celle qui est exposée à un risque de pauvreté (ménages dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 60% de la médiane).

<sup>1</sup> Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux, p. 24

<sup>2</sup> Chambre des salariés (CSL), "Panorama Social 2019 – N°1," Série Dialogue Analyse (Luxembourg, avril 2019), 28-29.

Graphique 1 : Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017)



Source : Housing Europe, Le logement social dans l'Union européenne ; Union sociale pour l'habitat ; Bruxelles.

Note : \* pour la Suède et la République tchèque, les données concernent l'ensemble des logements municipaux, et non seulement les logements sociaux

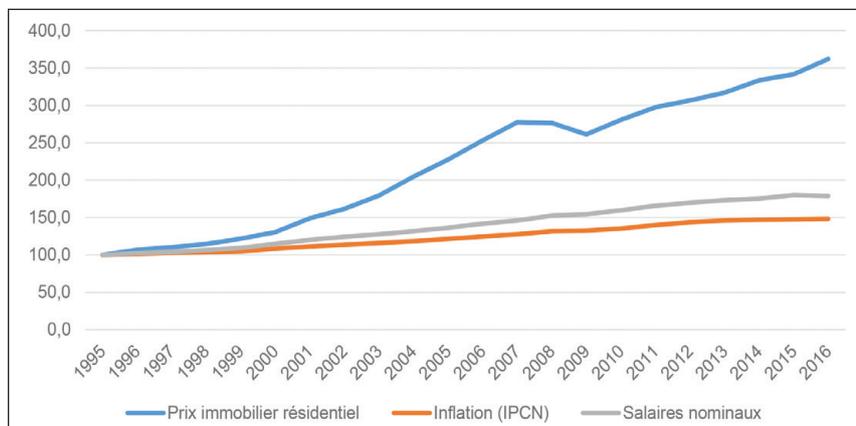
14. Vu le manque en logements sociaux qui est entre autre dû à la forte dominance des promoteurs privés sur le marché immobilier luxembourgeois, un renforcement des engagements des promoteurs publics semble incontournable.

### 3.2. Un marché privée qui ne peut pas garantir la stabilité des prix immobiliers

15. Surtout depuis 2000, l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel commence à dépasser considérablement l'évolution du coût de la vie. Bien que, pendant les années précédentes, la progression des prix du logement dépassât déjà celle du coût de la vie, il faut constater qu'après l'an 2000, les prix de l'immobilier résidentiel dérapent carrément par rapport à l'évolution du coût de la vie.

16. La comparaison entre l'évolution des salaires et celle des prix immobiliers affirme cette tendance inquiétante. Le graphique ci-dessous montre clairement que l'évolution des prix immobiliers est totalement disproportionnée par rapport à celle des salaires nominaux. Tandis que ces derniers ont augmenté de 2,8% en moyenne annuelle depuis 1995, les prix immobiliers ont connu une croissance annuelle moyenne de 6,3%.

Graphique 2 : L'évolution des prix immobiliers résidentiels, du coût de la vie, et des salaires nominaux (1995-2016)



Source : Stavec, IGSS ; Graphique : CSL

17. En raison de cette divergence de plus en plus flagrante entre prix de l'immobilier et salaires, il semble évident que la demande de logements n'est pas seulement alimentée par des travailleurs ayant leur emploi au Luxembourg et voulant y résider, mais aussi par des investisseurs pour lesquels l'immobilier est une valeur refuge, en présence de taux d'intérêt extrêmement bas.

18. Vu la surchauffe continue du marché immobilier qui ne cesse de s'aggraver, la Chambre des salariés est convaincue que seule une intervention massive et soutenue des institutions publiques et des promoteurs publics dans le marché immobilier et locatif puisse garantir la stabilité des prix immobiliers et des loyers à moyen et à long terme.

19. Cependant, vu le déséquilibre profond entre le poids de la propriété immobilière privée par rapport à celle des institutions publiques qui dynamise actuellement la crise du droit au logement, le Gouvernement, les communes, **et les promoteurs publics** devraient, pendant les prochaines années et des décennies, mobiliser davantage de ressources pour évoluer leur parc résidentiel locatif.

### ***3.3. Une forte concentration de la détention des terrains à bâtir dans***

20. Or, notre Chambre constate que des études récentes ont démontré que le marché du foncier destiné à l'habitat fait preuve d'une structure oligopolistique qui risque de limiter l'accès au foncier nécessaire dont les promoteurs publics ont besoin afin de réaliser des projets d'envergure à moyen et à long terme.

21. Dans une publication datant de février 2019, l'Observatoire de l'habitat, en partenariat avec le Luxembourg institute of socio-economic Research (LISER), a fait l'analyse du degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat se trouvant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg (GDL).<sup>3</sup>

22. L'étude décrit une véritable structure oligopolistique du marché du potentiel foncier qui s'est développée pendant les dernières décennies – une partie importante des réserves foncières à l'intérieur du périmètre de bâtiment se trouvent dans les mains d'une petite minorité de personnes privées ou sociétés.

23. Sur base des données statistiques de 2016, l'Observatoire calcule que le potentiel foncier destiné à l'habitat s'élevait en totalité à 2959 hectares avec une valeur estimée à 20,7 milliards d'euros. Or, la grande majorité de ces valeurs se trouvent dans les mains des personnes privées. Ainsi, en 2016, 65,2% se trouvent dans les mains de personnes physiques, 18,6% dans ceux des sociétés privées, **et seulement 14,6% ont été détenues par des entités publiques, dont 3,4% étaient dans la main des promoteurs publics!**<sup>4</sup>

24. Vu ce déséquilibre entre la propriété privée et la propriété publique en matière de foncier à bâtir, il est évident qu'il faut prendre des mesures fiscales afin de provoquer des transactions de terrains au bénéfice des promoteurs publics afin de donner à ceux-ci les réserves foncières nécessaires pour intervenir d'une façon plus conséquente sur le marché immobilier et locatif.

25. En introduisant l'exemption de l'impôt sur le revenu sur les plus-values réalisées sur des terrains aliénés au Fonds du Logement – prévue par la proposition de loi sous avis –, on augmenterait l'intérêt auprès des grands et petits propriétaires de vendre leur foncier au Fonds du Logement, et non à des promoteurs privés, et ceci peut-être même à un prix inférieur au prix du marché, vu l'épargne qu'ils peuvent faire à cause de l'exemption de l'impôt.

<sup>3</sup> L'Observatoire de l'habitat, "Le Degré de Concentration de La Détention Du Potentiel Foncier Destiné à l'habitat En 2016" (Luxembourg, 2019).

<sup>4</sup> L'Observatoire de l'habitat, 4.

### 3.4. Un moyen à renforcer l'effet de la proposition de loi sous avis

26. Notons toutefois que certaines dispositions du régime fiscal actuellement en vigueur risquent de diminuer l'effet de la proposition de loi sous avis.

27. Premièrement, la faible imposition de la plus-value faite en cas d'un bénéfice de cession aux termes de l'article 99ter L.I.R, qui est seulement du demi taux global (maximum de 21%), et donc amplement inférieure à l'imposition du facteur travail, ou pire encore, le quart taux qui était en vigueur entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 jusqu'au 31 décembre 2018, limitent évidemment l'attractivité fiscale d'une cession au bénéfice du Fonds du Logement.

28. Plus l'imposition de la plus-value est élevée, plus une aliénation d'un terrain à titre onéreux d'une personne privée à l'État, aux communes, ou, selon la proposition sous avis, **au Fonds du Logement**, devient d'un point de vue fiscal intéressante et attractive pour les propriétaires. En augmentant l'imposition des plus-values – préférablement au taux global afin de la mettre finalement en ligne avec l'imposition des salaires –, on pourrait donc indirectement soutenir des transferts continus et importants de propriété foncière et immobilière des personnes privées au bénéfice du Fonds du Logement.

29. Deuxièmement, le fait qu'il n'existe au Luxembourg aucune taxe sur la rétention du foncier à bâtir suscite que les grands propriétaires refusent généralement de vendre leur foncier, afin d'augmenter la pression sur les prix et de profiter au futur de plus-values encore plus excessives. On peut donc objecter qu'une telle hausse du taux d'imposition des plus-values immobilières provoquerait les grands propriétaires à ne plus se débarrasser du tout de leur foncier et leur immobilier. Ceci pourrait donc réduire le nombre de transactions, contracter davantage le marché immobilier et provoquer une pression insupportable sur l'évolution des prix immobiliers.

30. Or, ce risque devrait être contré par d'autres mesures législatives comme, notamment, l'introduction d'une forte imposition de la propriété immobilière qui augmente progressivement en relation avec le nombre de logements détenus par une seule personne physique/société et avec le temps de rétention, à travers, par exemple, une réforme de l'impôt foncier.

31. Ainsi, grâce à la combinaison entre l'imposition progressive de la propriété immobilière, la hausse du taux d'imposition des plus-values immobilières faites dans le cadre d'une cession, **et notamment la modification avancée par la proposition de loi sous avis**, on pourrait provoquer une augmentation du nombre de transactions de terrains à bâtir au bénéfice du Fonds du Logement, tout en minimisant au même temps les risques de phénomènes de spéculation sur le marché immobilier du GDL.

## 4. En Conclusion

32. La Chambre des salariés est convaincue que, dans le cadre de la lutte contre la surchauffe actuelle du marché immobilier, une intervention plus conséquente de la part des communes, de l'État et des promoteurs publics dans le marché locatif à l'aide d'investissements publics fortement accrus sont la condition sine qua non d'une stabilisation des prix immobiliers à moyen et à long terme. Le Fonds du Logement devra jouer un rôle plus important dans ce processus.

33. Or, vu la forte concentration de la détention du foncier à bâtir dans les mains des personnes privées et des sociétés qui a été démontrée par l'Observatoire de l'habitat, il faut prendre des mesures fiscales afin de favoriser des transferts continus et d'ampleur de la part des personnes privées au bénéfice du Fonds de logement, afin de donner à celui-ci la réserve foncière nécessaire pour intervenir de manière conséquente à moyen et à long terme.

34. En conclusion, la Chambre des salariés souscrit pleinement à la proposition sous avis, qui vise de modifier l'Art. 29 de la loi dite Pacte logement en introduisant l'exemption de l'impôt sur le revenu des plus-values faites sur des terrains aliénés à titre onéreux au Fonds du Logement.

35. Toutefois, la Chambre des salariés constate qu'une augmentation du taux d'imposition des plus-values immobilières, couplée avec l'introduction d'une taxe sur la spéculation et la rétention

foncière, amplifieraient l'effet de la modification de la proposition sous avis, tout en rendant au même temps la spéculation foncière et immobilière moins attractive.

Luxembourg, le 13 février 2020

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK

