



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de loi 7486

Proposition de loi portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs

Date de dépôt : 09-10-2019  
Date de l'avis du Conseil d'État : 28-04-2020  
Auteur(s) : Monsieur Marc Lies, Député

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
09-10-2019	Déposé	7486/00	<u>3</u>
30-12-2019	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (19.12.2019)	7484/01, 7486/01	<u>6</u>
06-02-2020	Avis de la Chambre de Commerce (23.1.2020)	7486/02	<u>11</u>
25-02-2020	Avis de la Chambre des Salariés (13.2.2020)	7486/03	<u>16</u>
28-04-2020	Avis du Conseil d'État (28.4.2020)	7486/04	<u>29</u>
11-06-2020	Commission du Logement Procès verbal ( 12 ) de la reunion du 11 juin 2020	12	<u>32</u>

7486/00

## N° 7486

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION DE LOI****portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs**

\* \* \*

*Dépôt: (Monsieur Marc Lies, Député) et transmission  
à la Conférence des Présidents: 9.10.2019**Déclaration de recevabilité et transmission  
au Gouvernement: (23.10.2019)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs .....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	2
3) Commentaire de l'article unique.....	2

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

La proposition de loi sous rubrique a pour objectif d'introduire un allègement de la charge fiscale sur la cession de terrains et d'immeubles bâtis. Le champ d'application des mesures temporaires se limite aux opérations réalisées sur des immeubles bâtis et non bâtis qui font partie du patrimoine privé des contribuables. Le but est de créer sur une période de trois années un cadre fiscal avantageux pour la vente de terrains et d'habitations afin d'augmenter l'offre de terrains à bâtir et d'habitations.

L'idée de l'imposition au quart du taux global des plus-values en cas d'aliénation à titre onéreux d'immeubles n'est pas nouvelle.

Une mesure fiscale analogue à celle de la proposition de loi avait été introduite dans le cadre de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation. Cette mesure avait à l'époque contribué de façon très significative à augmenter l'offre de terrains et fut prolongée jusqu'en 2007.

La majorité gouvernementale issue des élections de 2013 avait décidé de réinstaurer ce régime d'imposition via une loi du 29 juin 2016. Ce régime a été limité dans un premier temps jusqu'au 31 décembre 2017, puis prolongé d'une année supplémentaire pour expirer au 31 décembre 2018.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, les plus-values immobilières sont de nouveau taxées selon le demi-taux global de 21%. La nouvelle majorité gouvernementale issue des élections du 14 octobre 2018 a, en effet, décidé de ne pas proroger cette mesure fiscale au-delà de la date initialement prévue du 31 décembre 2018.

Or, d'après les informations du Ministère des Finances<sup>1</sup>, la baisse temporaire de la fiscalité lors de la vente de biens immobiliers devrait avoir eu un effet nettement positif sur l'offre de terrains à bâtir et d'habitations.

<sup>1</sup> Réponse commune du Ministre des Finances Pierre Gramegna, du Ministre du Logement Marc Hansen et du Ministre de l'Intérieur Dan Kersch à une question parlementaire n° 3695 du 13 mars 2018 de Monsieur le Député David Wagner

La proposition de loi sous rubrique entend introduire à nouveau de manière temporaire l'incitation fiscale concernant les plus-values immobilières afin de stimuler l'offre de biens à la vente sur le marché immobilier.

\*

### TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

**Article unique** « Les revenus nets réalisés au titre des années d'imposition 2020, 2021 et 2022, par un contribuable, personne physique, aux termes des articles 99ter de la loi modifiée concernant l'impôt sur le revenu du 4 décembre 1967 sont à considérer comme revenus extraordinaires imposables par application de l'article 131, alinéa 1, lettre d) de la même loi. »

\*

### COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Les plus-values immobilières réalisées dans le cadre de l'article 99ter L.I.R. sont soumis à un taux d'impôt réduit qui s'élève au quart du taux global. La mesure proposée s'applique seulement à l'imposition des revenus provenant d'une aliénation à titre onéreux après une période de deux ans suivant l'acquisition ou la constitution de l'immeuble. La date de réalisation du bien est la date de l'acte notarié ou la date du jugement en tenant lieu ou la date de l'acte administratif en tenant lieu.

*(signature)*

7484/01, 7486/01

**N° 7484<sup>1</sup>****N° 7486<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, et portant modification :**

- 1. de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché;**
- 2. de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;**
- 3. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;**
- 4. de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;**
- 5. de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects**

**PROPOSITION DE LOI****portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(19.12.2019)

Par deux dépêches du 5 novembre 2019, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „*dans vos meilleurs délais*“, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les propositions de lois spécifiées à l'intitulé.

Lesdites propositions de lois prévoient respectivement les mesures suivantes:

- l'augmentation de 20.000 à 50.000 euros du crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement et de transcription, accordé pour les acquisitions immobilières (communément appelé „*Bëllegen Akt*“);
- l'introduction d'un allègement de la charge fiscale sur les cessions de terrains et d'immeubles bâtis.

Ces mesures appellent les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

**La hausse du montant du crédit d'impôt dit „*Bëllegen Akt*“**

La Chambre approuve la proposition d'augmenter l'abattement sur les droits d'enregistrement et de transcription pouvant être accordé (sous réserve de remplir certaines conditions) à chaque personne lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à servir d'habitation.

En effet, comme il est indiqué à juste titre à l'exposé des motifs accompagnant la proposition de loi n° 7484, le crédit d'impôt en question n'a jusqu'à présent jamais été adapté depuis son introduction en 2002, malgré la flambée des prix immobiliers depuis cette année. L'évolution des prix a cependant un impact sur les droits d'enregistrement à payer par les acquéreurs d'immeubles.

Une augmentation du montant du crédit d'impôt en question a pour effet d'alléger ces charges pesant sur les personnes physiques souhaitant acquérir un logement destiné à l'habitation personnelle, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut qu'approuver.

La proposition de loi n° 7484 trouve ainsi l'accord de la Chambre quant au fond.

Quant à la forme, elle fait remarquer que, à l'intitulé de ladite proposition de loi, il y a lieu d'ajouter l'adjectif „*modifiée*“ avant la date au titre de la loi du 30 juillet 2002. En effet, cette loi a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

La même adaptation est à effectuer à la phrase introductive du texte de la proposition de loi.

### **L'allègement de la charge fiscale sur les cessions de terrains et d'immeubles bâtis**

La proposition de loi n° 7486 sous avis a pour objectif de réintroduire une mesure qui a initialement été prévue par l'article 2, paragraphe (2), de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

Cette disposition prévoyait que les plus-values réalisées par les contribuables, personnes physiques, sur la cession de terrains à bâtir et d'immeubles bâtis étaient considérées comme des revenus extraordinaires imposables à un taux d'impôt réduit (c'est-à-dire au quart du taux global et non pas au demi-taux global prévu dans le régime commun). La disposition était applicable pour les années d'imposition 2002, 2003 et 2004. Par la suite, le gouvernement avait décidé de prolonger la mesure en question pour les années 2005 à 2007 (par l'article 3 de la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2005).

Une loi du 29 juin 2016 avait par ailleurs réinstauré ladite mesure pour la période entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 31 décembre 2017, et la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018 l'avait prolongée jusqu'au 31 décembre 2018.

À la différence avec le régime en vigueur entre 2002 et 2007, celui applicable entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 31 décembre 2018 ne concernait pas les bénéfices de spéculation réalisés au cours d'une période de deux ans suivant l'acquisition des immeubles (article 99bis LIR).

La proposition de loi sous avis prévoit de réactiver ce dernier régime – tel qu'il était donc en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018 – ceci pour les années d'imposition 2020, 2021 et 2022, „*afin de stimuler l'offre de biens à la vente sur le marché immobilier*“.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient en général toute mesure en faveur de la lutte contre la pénurie de logements, elle tient cependant à présenter certaines critiques quant à la proposition de réactiver le mécanisme fiscal en question.

Tout d'abord, l'effet positif de cette mesure sur l'offre de biens immobiliers n'est pas entièrement démontré, comme ceci découle d'ailleurs de la réponse commune des ministres des Finances, du Logement et de l'Intérieur à la question parlementaire n° 3695 du 13 mars 2018 relative au succès de la loi précitée du 29 juin 2016.

Selon l'exposé des motifs joint à la proposition sous avis, la mesure initialement prévue par la loi du 30 juillet 2002 „*avait à l'époque contribué de façon significative à augmenter l'offre de terrains*“. La Chambre se demande sur quelle source officielle se fonde cette affirmation, l'exposé des motifs omettant en effet de citer une telle. Si la mesure en question avait eu un succès énorme, on peut se demander pourquoi le gouvernement de l'époque n'avait pas choisi de la prolonger au-delà de l'année 2007. De plus, on doit constater que la pénurie sur le marché immobilier s'est fortement aggravée malgré cette mesure.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre des problèmes qui se posent quant au champ d'application de la mesure dont la réactivation est proposée par le texte sous avis, ceci concernant, d'une part, la période projetée pendant laquelle la mesure serait applicable, et, d'autre part, les bénéficiaires de ladite mesure.



Si la Chambre approuve la volonté affichée par le texte de ne pas favoriser fiscalement la spéculation foncière (les bénéfices de spéculation réalisés au cours d'une période de deux ans suivant l'acquisition des immeubles étant en effet exclus), elle signale que le fait de pouvoir bénéficier de l'imposition favorable en question pendant une période de trois ans permettra aux contribuables intéressés de ne vendre qu'en décembre 2022. Ainsi, ils auront la sécurité juridique de bénéficier d'une imposition favorable, tout en profitant de l'augmentation du prix de leur logement jusqu'au dernier moment.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est bien consciente de la pénurie de terrains constructibles et de logements et, surtout, de la spéculation foncière qui existe au Luxembourg. Pour cette dernière raison, elle propose de limiter le bénéfice de la mesure en question à une période plus courte (à un semestre par exemple) pour forcer les propriétaires intéressés à céder rapidement leurs immeubles.

Concernant les contribuables bénéficiaires de l'imposition favorable prévue par la proposition de loi, la Chambre relève qu'elle ne cible malheureusement pas le simple particulier qui possède un seul immeuble ou terrain, mais qu'elle vise surtout les magnats de l'immobilier (promoteurs, investisseurs et spéculateurs fonciers, agents immobiliers, etc.). De ce point de vue, la mesure proposée consiste dans une sorte de „cadeau fiscal“ pour les propriétaires nantis.

Au vu de cette remarque, la Chambre suggère d'adapter la disposition prévue à l'article unique de la proposition de loi sous avis en y ajoutant que seuls les bénéfices réalisés sur la vente à un **acquéreur tiers et utilisateur final** de l'immeuble (ou du terrain constructible) sont éligibles à l'application de l'impôt réduit. Ceci permettrait d'éviter des abus, comme dans le cas de la vente d'un immeuble par une personne physique à sa propre société civile immobilière par exemple.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait en outre remarquer que l'intitulé de la proposition de loi sous avis prête à confusion. En effet, il indique qu'une disposition en matière d'impôts directs est modifiée, ce qui n'est toutefois pas le cas.

Dans un souci de clarté, la Chambre propose de reformuler ledit intitulé comme suit:

*„Proposition de loi portant modification **temporaire de l'imposition des plus-values immobilières d'une imposition en matière d'impôts directs**“.*

Finalement, la Chambre relève encore qu'il faudra écrire correctement „aux termes des articles **de l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967** concernant l'impôt sur le revenu **du 4 décembre 1967**“ à l'article unique de la proposition de loi.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les propositions de lois lui soumises pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 décembre 2019.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
R. WOLFF

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7486/02

N° 7486<sup>2</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION DE LOI****portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(23.1.2020)

La proposition de loi sous avis (dénommé ci-après, la « Proposition ») a pour objet, par le biais d'un assouplissement temporaire du régime de taxation des plus-values immobilières réalisées après deux ans à compter de la date d'acquisition du bien en les soumettant au quart-taux<sup>1</sup>, d'inciter à la mise sur le marché d'immeubles bâtis et non bâtis, afin de parer au manque d'offre de terrains et de logements.

La Proposition comporte un article unique. Elle est largement inspirée du texte du projet de loi n°6983 qui a donné lieu à la loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs dans le cadre du volet immobilier de la réforme fiscale de 2017. Il comporte néanmoins une amélioration. La période d'octroi du régime de faveur est en effet de trois ans dans la Proposition (de 2020 à 2022), contre un an (jusqu'au 31 décembre 2017) en vertu de la loi du 29 juin 2019, sachant également que cette échéance avait été reconduite pour une année additionnelle (soit jusqu'au 31 décembre 2018) par la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018.

Le régime de 2017-2018 était lui-même inspiré d'un régime antérieur mis en oeuvre par la loi modifiée du 30 juillet 2002<sup>2</sup>, ce dernier étant plus généreux dans ses conditions d'octroi et dans sa durée. Il permettait notamment aux organismes collectifs résidents et non-résidents de bénéficier de la mesure à certaines conditions. De même, le régime était prévu pour une durée de quatre ans.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

S'agissant de l'objectif affiché de la Proposition, à savoir, encourager l'offre d'immeubles, la Chambre de Commerce souscrit pleinement à cette mesure. Les statistiques récentes semblent conforter le fait que l'introduction du quart-taux a contribué à la hausse des ventes, malgré les craintes précédemment émises par la Chambre de Commerce<sup>3</sup>. D'après les données du Statec compilées dans l'édition n°8 d'octobre 2019 du document intitulé « Le logement en chiffres », l'activité relative aux appartements et surtout aux terrains à bâtir aurait largement bénéficié de la mesure, qui aurait dès lors

1 Le Projet prévoit de réduire le taux d'imposition au quart du taux global correspondant au revenu global ajusté, conformément à l'article 131, alinéa 1<sup>er</sup>, d) de la loi modifiée concernant l'impôt sur le revenu du 4 décembre 1967, nonobstant les divers abattements éventuellement disponibles (en abrégé ci-après, la « LIR »).

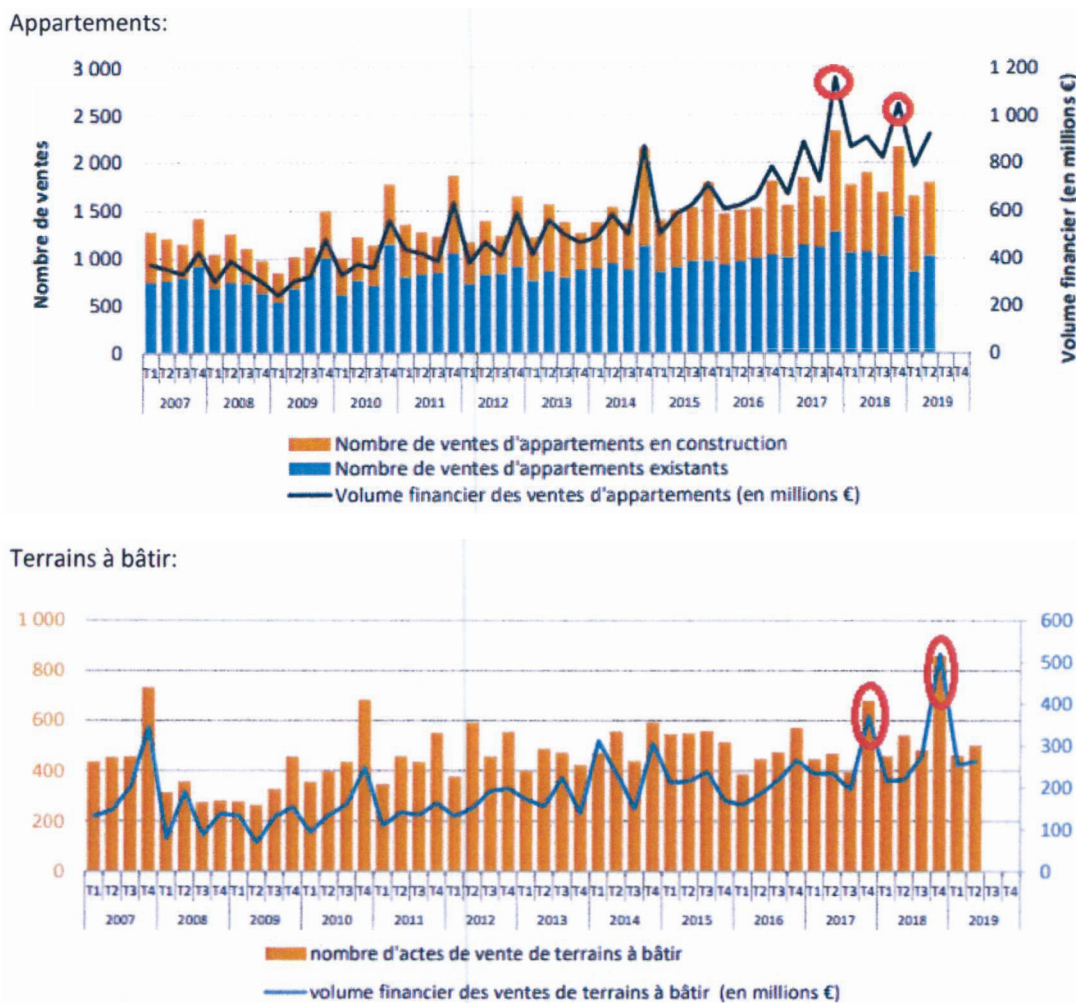
2 Loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, et portant modification:

1. de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché;
2. de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
3. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
4. de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
5. de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects.

3 Voir avis de la Chambre de Commerce n°4632PMR du 7 juin 2016 sur le projet de loi n°6983 précité.

stimulé efficacement l'offre immobilière, comme en témoignent les graphiques suivants. Ces derniers mettent en effet en relief une nette hausse de l'activité (en termes de nombre de transactions ou de volumes financiers) au 4<sup>ème</sup> trimestre de 2017 (l'échéance initiale prévue par la loi du 29 juin 2016 étant le 31 décembre 2017) et au 4<sup>ème</sup> trimestre de 2018 (l'échéance précitée ayant été différée d'une année par la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018).

*Nombre d'actes et volume financier correspondant  
pour les appartements de 2007 à 2019*



Source : Publicité Foncière, Calcul STATEC-Observatoire de l'Habitat

S'agissant des conditions d'octroi du régime, la Chambre de s'interroge quant à savoir pour quelles raisons les auteurs de la Proposition ont limité le bénéfice de cette mesure aux seuls contribuables personnes physiques, sans l'ouvrir aux personnes morales qui détiennent pourtant une très grande partie du parc immobilier luxembourgeois.

A cet égard et afin de rehausser l'impact économique de la mesure, la Chambre de Commerce se permet de renvoyer aux développements qu'elle avait formulés dans son avis n°4632 précité et qui consistaient à prévoir un avantage plus généreux (ou le cas échéant un crédit d'impôt, qui serait intéressant pour les petites transactions).

\*

**COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE**

Dans la mesure où une seule disposition de la LIR a été modifiée, il conviendrait de reformuler l'article comme suit :

*Article unique « Les revenus nets réalisés au titre des années d'imposition 2020, 2021 et 2022, par un contribuable, personne physique, aux termes des L'articles 99ter de la loi modifiée concernant l'impôt sur le revenu du 4 décembre 1967 sont à considérer comme revenus extraordinaires imposables par application de l'article 131, alinéa 1, lettre d) de la même loi ».*

La Chambre de Commerce n'a pas d'autre commentaire à formuler.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver la Proposition, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7486/03



**N° 7486<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION DE LOI****portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(13.2.2020)

Par lettre en date du 5 novembre 2019, Monsieur Pierre Gramegna, ministre des Finances, 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 « Les revenus nets réalisés au titre des années d'imposition 2020, 2021 et 2022, par un contribuable, personne physique, aux termes des articles 99ter de la loi modifiée concernant l'impôt sur le revenu du 4 décembre 1967 sont à considérer comme revenus extraordinaires imposables par application de l'article 131, alinéa, lettre d) de la même loi. »

2. D'après l'exposé des motifs qui accompagnent la proposition de loi sous avis, le « but est de créer sur une période de trois années un cadre fiscal avantageux pour la vente de terrains et d'habitations afin d'augmenter l'offre de terrains à bâtir et d'habitations. » (p. 1)

3. Il s'agit d'introduire pour les plus-values en cas d'aliénation à titre onéreux d'immeubles pendant les années d'imposition 2020, 2021 et 2022 par application de l'article 131, alinéa, lettre d) de L.I.R. l'imposition au « taux égal au quart du taux global correspondant au revenu ajusté »<sup>1</sup>, ce qui réduisait le taux d'imposition maximal des plus-values immobilières au quart du taux marginal maximal de 42% ce qui équivaldrait à **10,5%**.

4. Cette proposition se base sur la théorie qu'une réduction temporaire de l'imposition devrait inciter les propriétaires à céder leurs parcelles et leurs immeubles afin de provoquer une augmentation de l'offre de terrains à bâtir et d'habitations qui devrait, en conséquent, freiner la croissance des prix immobiliers.

\*

<sup>1</sup> Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, "Loi Modifiée Du 4 Décembre 1967 Concernant l'impôt Sur Le Revenu - Texte Coordinné En Vigueur Au 1er Janvier 2020" (n.d.), 132.

## 2. LA LEGISLATION ACTUELLE

5. 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.

6. 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%**.

7. 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%**.

8. Les revenus visés à l'article 99ter L.I.R. sont en outre diminués d'un abattement de 50.000 euros porté à 100.000 euros dans le chef des époux imposables collectivement, sans qu'il puisse en résulter une perte (article 130 alinéa 4 L.I.R.). Ces mêmes revenus sont diminués, sous certaines conditions, d'un abattement de 75.000 euros pour les immeubles acquis par voie de succession en ligne directe sans qu'il puisse en résulter une perte (article 130 alinéa 5 L.I.R.)

9. 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.

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

11. 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.

12. Quant à l'aliénation, ce terme comprend, outre la vente, également l'échange et l'expropriation.

\*

## 3. LES ANTECEDENTS

13. La Chambre des salariés rappelle que l'imposition au quart du taux global des plus-values en cas d'aliénation à titre onéreux de terrains à bâtir ou d'habitations n'est pas nouvelle et que des mesures analogues à celle de la proposition de loi sous avis étaient déjà introduites à deux occasions.

14. Le quart taux était introduit pour une première fois par l'article 2 de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.<sup>2</sup>

15. Cette loi prévoyait, pour les années d'imposition 2002, 2003 et 2004, une imposition des plus-values immobilières réalisées par les contribuables personnes physiques au quart du taux global. La mesure fiscale en question fut prolongée jusqu'en 2007 par la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2005.

16. Cette mesure ne s'appliquait toutefois pas seulement aux revenus provenant d'une aliénation à titre onéreux après deux ans (article 99ter L.I.R.), mais aussi aux bénéfices de spéculation, réalisés

<sup>2</sup> Doc. parl. 4971, 4972 et 4973

endéans une période de deux ans suivant l'acquisition ou la constitution de l'immeuble (article 99bis L.I.R.).

17. Notons que la proposition sous avis vise l'introduction du quart taux que pour les revenus provenant d'une aliénation à titre onéreux après deux ans (article 99ter L.I.R.). Les bénéfices de spéculation (article 99bis L.I.R.) seront exclus de ce régime fiscal favorable.

18. Le législateur de l'époque espérait tant une augmentation de l'offre de terrains et d'immeubles bâtis qu'une diminution des prix de ceux-ci. Ainsi, le rapporteur de la Commission des finances et du budget exprimait le souhait suivant dans son discours le 16 juillet 2002 :

*“...d'Besteuerung vun der Plus-value, déi beim Verkauf vun engem Terrain getätegt gëtt, erfsetzen, also d'Leit encouragéieren, fir vun där Mesure ze profitéieren an hir Terrainen ze verkaufen, datt mer doduerch d'Offer kënnen an d'Luucht setzen an dann eventuell eng Baisse vun den Terrainspräisser oder wéinstens eng Stabilisatioun vun de Präisser kënnen bewierken.”<sup>3</sup>*

19. En 2016, le quart taux était réintroduit par la loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs pour les plus-values immobilières réalisées au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 31 décembre 2017 qui a été par après, à quelques semaines de l'échéance de la mesure, prolongée jusqu'au 31 décembre 2018. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, on est retourné au point initial, c'est-à-dire l'imposition au demi taux global.

20. La proposition de loi sous avis se base sur l'argumentation que, « d'après les informations du Ministère des Finances, la baisse temporaire de la fiscalité lors de la vente (entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 jusqu'au 31 décembre 2018) de biens immobiliers devrait avoir eu un effet nettement positif sur l'offre de terrains à bâtir et d'habitations. » (p. 2)

21. Cette évaluation se base sur la réponse commune<sup>4</sup> du ministre des Finances Pierre Gramegna, du ministre du Logement Marc Hansen et du ministre de l'Intérieur Dan Kersch à la question parlementaire N° 3695 du 13 mars 2018 du député David Wagner<sup>5</sup>, qui sera incluse dans les considérations de la CSL présentées ci-dessous.

\*

#### 4. RETOMBEES DE L'ALLEGEMENT FISCAL APPLICABLE DU 1<sup>er</sup> JUILLET 2016 AU 31 DECEMBRE 2018

22. Or, avant de réintroduire une disposition fiscale, il faudrait procéder à une évaluation des effets de la disposition de 2002 et celle de 2016 sur les prix et sur le nombre d'immeubles aliénés. Toutefois, il est très difficile de trouver des données statistiques relatives à ces indicateurs qui pourraient servir pour évaluer l'effet de la disposition datant de 2002, étant donné que les séries rétrospectives des institutions comme l'Observatoire de l'habitat ne commencent qu'après 2005.

23. Ainsi, la Chambre des salariés présente ci-dessous principalement ses considérations relatives aux répercussions sur les prix et sur l'offre de la disposition plus récente qui était en vigueur entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 31 décembre 2018.

##### 4.1. L'effet sur les prix

24. Les séries rétrospectives de l'Observatoire de l'habitat couvrent les prix de vente **annoncés** et les prix de vente **enregistrés lors de la passation des actes notariés** depuis 2005 respectivement 2007.

25. Le graphique ci-dessous traite par exemple les prix de vente enregistrés au m<sup>2</sup> pour des **appartements** existants ou en construction entre le 1<sup>er</sup> trimestre de 2007 jusqu'au 2<sup>ème</sup> trimestre 2019. Il

<sup>3</sup> Chambre des députés, Compte rendu 65e séance, 16 juillet 2002, p. 2408, www.chd.lu

<sup>4</sup> Pierre Gramegna, Dan Kersch, and Marc Hansen, “Réponse Commune Du Ministre Des Finances Pierre Gramegna, Du Ministre Du Logement Marc Hansen et Du Ministre de l'Intérieur Dan Kersch à La Question Parlementaire N° 3695” (2018).

<sup>5</sup> David Wagner, “Question Parlementaire Au Sujet de La Baisse Temporaire de La Fiscalité Lors de La Vente de Biens Immobiliers,” Pub. L. No. 3695 (2018).

en existe les mêmes statistiques pour les maisons unifamiliales qui font signe d'une évolution comparable.

26. Notons d'abord que dans le cadre de la proposition de loi sous avis, les prix de vente d'appartements **existants** sont plus importants pour l'analyse que ceux des appartements en construction, comme ce sont ceux-ci qui sont ciblés et sont estimés d'être mis sur le marché grâce à l'incitation donnée par le quart taux.

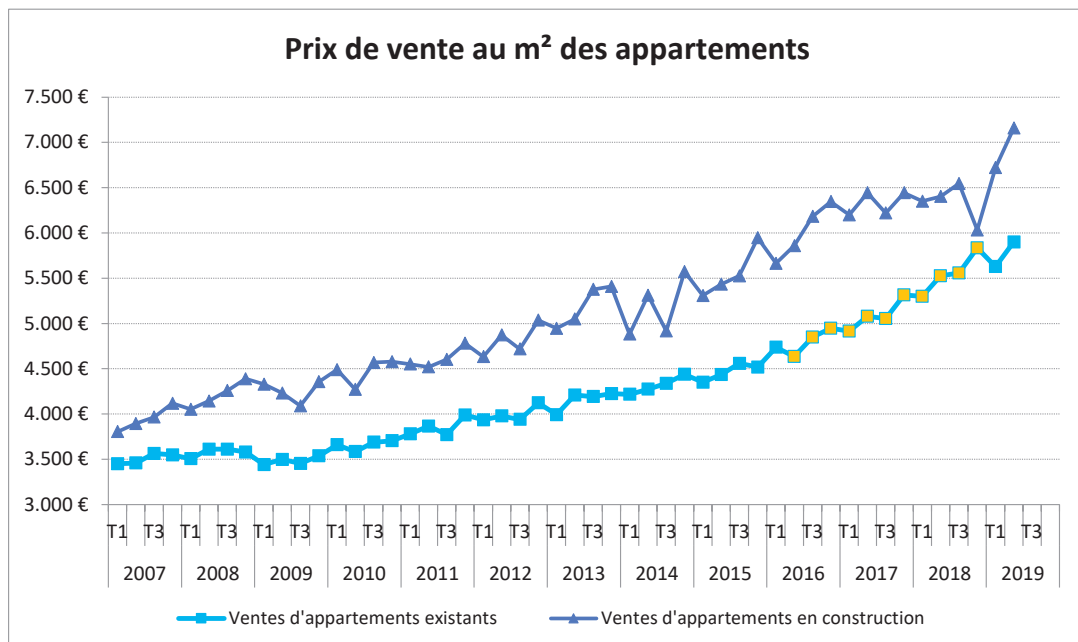
27. En théorie, l'imposition au quart taux des plus-values des terrains à bâtir pourrait augmenter les transferts en foncier ce qui mènerait ultimement à une augmentation de l'offre d'appartements en construction.

28. Or, cette hypothèse ne peut, pour le moment, pas être prouvée. Premièrement, le transfert d'un terrain à bâtir ne doit pas mener impérativement à un nouveau projet immobilier. Tout au contraire, un bon nombre d'investisseurs décident de retenir le foncier à long terme du marché à bâtir pour pouvoir profiter finalement d'une plus-value encore plus importante. On risquerait donc qu'une telle mesure soit utilisée abusivement pour augmenter la concentration de la détention du foncier dans les mains d'une classe d'investisseurs privilégiés.

29. En plus, il est, à l'heure actuelle, encore impossible de mesurer l'impact de ladite réforme sur le nombre de nouvelles constructions. Dans la réponse commune mentionnée ci-dessus, les ministres responsables s'expriment que « *une fois l'acquisition d'un terrain ou immeuble effectuée, l'élaboration d'un projet d'architecture, la constitution du dossier relatif à la demande d'autorisation de construire de même que la délivrance d'une autorisation de construire impliquent généralement un laps de temps.* »<sup>6</sup>

30. À cause de ce décalage temporel, il est pour le moment encore impossible, voire même trompeur, de lier l'évolution actuelle des prix des nouvelles constructions à l'imposition au quart taux.

Graphique 1 : Prix de vente enregistrés au m<sup>2</sup> des appartements existants et en construction (en euros, 2007-2019)



Données et Graphique : Observatoire de l'habitat

<sup>6</sup> Gramegna, Kersch, and Hansen, Réponse commune du Ministre des Finances Pierre Gramegna, du Ministre du Logement Marc Hansen et du Ministre de l'Intérieur Dan Kersch à la question parlementaire N° 3695.

31. Or, au vu de ce graphique, on peut observer que sur la période du T3 de 2016 jusqu'au T4 de 2018, la croissance des prix immobiliers n'a fait aucun signe de ralentissement, et que, tout au contraire, la hausse des prix immobiliers s'est même accélérée pendant la période en question.

32. Entre la fin du T2 de 2016 et la fin du T4 de 2018, période pendant laquelle le quart taux était en vigueur, le prix de vente au m<sup>2</sup> des appartements existants a augmenté de 4.636 à 5.833 euros, ce qui est une **augmentation de 25,8% en seulement 30 mois**.

**33. Par conséquent, il est absolument impossible d'attribuer un effet ralentissant à l'introduction de l'imposition au quart taux.**

#### 4.2. L'effet sur le nombre d'immeubles cédés

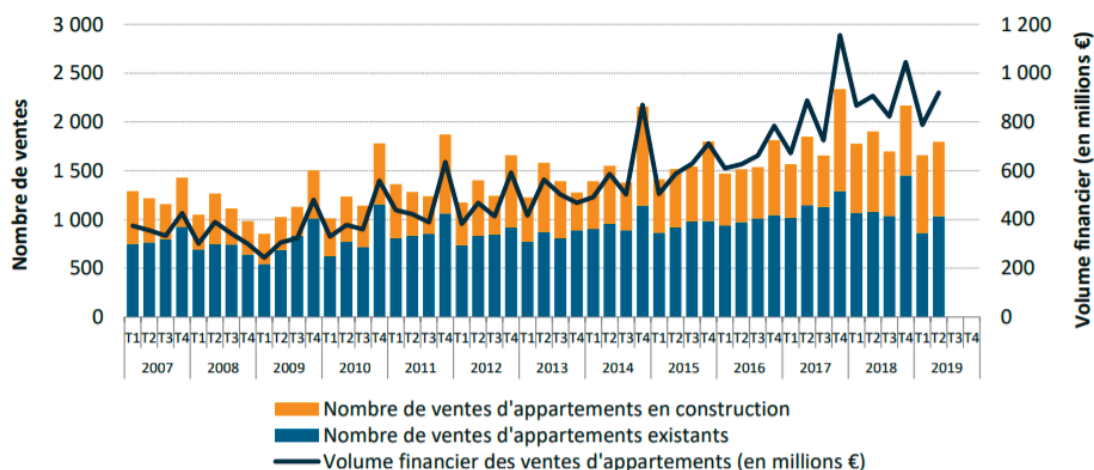
34. Comme un des deux buts principaux visés par le quart taux était l'augmentation de l'offre, il est important d'analyser, à travers le graphique se trouvant ci-dessous, l'évolution du nombre d'actes notariés pendant les dernières années.

35. L'Observatoire de l'habitat et le STATEC constatent une « *très forte hausse du nombre de transactions observée aux 4e trimestres 2017 et 2018 : 2 335 transactions portant sur des appartements au dernier trimestre 2017 et 2 168 transactions au dernier trimestre 2018 (contre 1 456 transactions en moyenne par trimestre depuis 2007). Cette forte augmentation du nombre de ventes aux 4e trimestres des années 2017 et 2018 peut s'expliquer notamment par des changements dans l'imposition des plus-values de cession immobilière.* »<sup>7</sup>

36. En vue de cette observation, « *l'objectif fixé, à savoir stimuler la vente de biens immobiliers, semble donc avoir été atteint, en particulier au moment où la mesure fiscale était censée initialement s'éteindre (4e trimestre 2017) et lorsqu'elle a effectivement expiré (4e trimestre 2018).* »<sup>8</sup>

« *En contrepartie, le nombre de transactions immobilières a fortement baissé au 1<sup>er</sup> trimestre 2019. Il est probable que la forte augmentation de l'activité au 4e trimestre 2018 correspondait en partie à une anticipation de transactions, dans le but de profiter de la mesure fiscale.* »<sup>9</sup>

Graphique 2 : Nombre d'actes et volume financier correspondant pour les appartements de 2007 à 2019



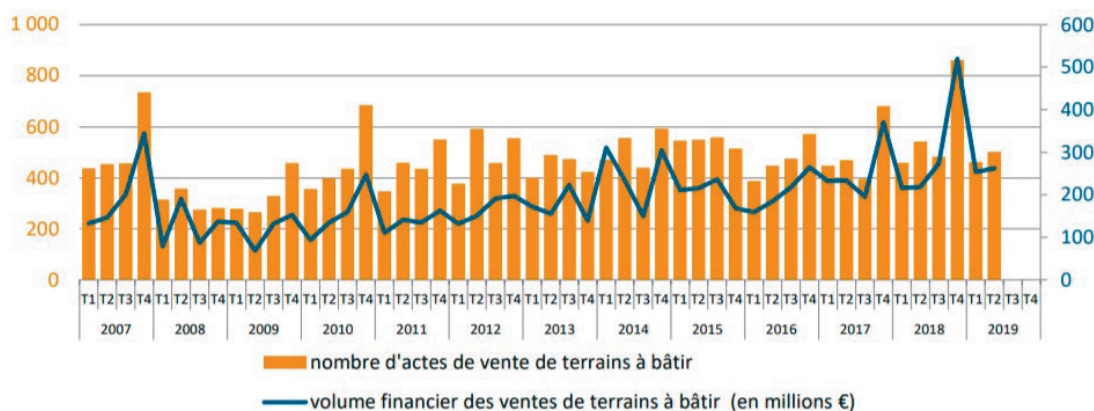
Source : Publicité Foncière, Calcul STATEC-Observatoire de l'Habitat

7 STATEC, "Le Logement En Chiffres – Grand-Duché de Luxembourg" (Luxembourg, October 2019), 6, <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/logement-en-chiffres/2019/PDF-Logement-8.pdf>.

8 STATEC, 6.

9 Wagner, Question parlementaire au sujet de la baisse temporaire de la fiscalité lors de la vente de biens immobiliers, 6.

Graphique 3 : Nombre d'actes et volume financier correspondant pour les terrains à bâtir de 2007 à 2019



Source : Publicité Foncière, Calcul STATEC-Observatoire de l'Habitat

37. Par rapport au nombre d'actes de vente de terrains à bâtir, montré par le graphique ci-dessus, ils observent que « le nombre de transactions portant sur des terrains à bâtir a atteint 680 ventes au 4<sup>e</sup> trimestre 2017 et 860 ventes au 4<sup>e</sup> trimestre 2018 (contre 469 transactions en moyenne par trimestre depuis 2007) et que les terrains à bâtir étaient en effet la cible parfaite de la mesure fiscale introduite en juin 2016, et l'activité sur ce marché semble avoir été fortement stimulée aux derniers trimestres 2017 et 2018. »<sup>10</sup>

38. Face à ses conclusions, la Chambre des salariés a fait plusieurs observations. Premièrement, comme évoqué par l'analyse, la hausse du nombre de transactions est seulement impressionnante pour le 4<sup>e</sup> trimestre de 2017 respectivement 2018, ce qui s'explique évidemment par l'anticipation de transactions pour profiter du régime fiscal.

39. Or, en observant l'évolution agrégée des transactions par ans, on constate que l'accélération est beaucoup moins impressionnante et qu'elle se fait, en plus, parallèlement à l'accélération de la hausse des prix immobiliers.

40. Il est donc au moins aussi probable que ce phénomène soit dû au fait que la demande des investisseurs immobiliers de nature différente – fonds immobiliers, grands propriétaires, mais aussi classe moyenne – a fortement accru pendant les dernières années à cause de la rentabilité élevée de ce type d'actif, et que cette augmentation de la demande, et donc des prix immobiliers, a encouragé certains propriétaires à se débarrasser d'une partie de leur patrimoine immobilier.

41. Qui plus est, la Chambre des salariés souligne que ce nombre de transactions élevé n'a nullement engendré une baisse des prix immobiliers, et que, tout au contraire, la flambée a même gagné en ampleur.

42. Finalement, la question centrale devrait être : Qui était l'acquéreur de ces biens ? Des familles qui cherchent une résidence principale ? Ou des personnes privées fortunées et des fonds d'investissement ?

43. Si la demande auprès des investisseurs professionnels et fortunés a dépassé amplement l'offre, il est fort probable qu'une grande partie des transactions observées au T4 a été absorbée par des investisseurs et des promoteurs immobiliers qui reconstitueraient leurs stocks pour les instiller par la suite dans le marché, tout en faisant des bénéfices appréciables.

<sup>10</sup> STATEC, "Le Logement En Chiffres – Grand-Duché de Luxembourg," 7.

44. En plus, est-ce-que ces transactions ont vraiment engendré un changement du propriétaire ?

45. Pendant les T4 des années 2017 et 2018, on a pu observer que le régime fiscal préférentiel a été utilisé abusivement par certaines personnes physiques aisées pour transférer leurs propriétés immobilières et/ou foncières vers une autre entité juridique qui profite, quant à elle, d'un régime fiscal généralement encore plus favorable, comme par exemple d'une Société civile immobilière vers un Fonds d'investissement spécialisé.

46. Ainsi, cette mesure a surtout généré des bénéfices supplémentaires pour quelques investisseurs aisés sans qu'il y avait aucun changement réel du propriétaire. Ce constat pourrait partiellement expliquer la contradiction entre le nombre élevé de transactions et la hausse des prix immobiliers.

47. La Chambre des salariés est donc d'avis que l'évolution du nombre de transactions n'est pas du tout un indicateur qui devrait être utilisé pour évaluer l'effet qu'a eu le quart taux. Tout au contraire, cette approche peut mener à des conclusions erronées et il vaudrait mieux de prendre l'évolution des prix immobiliers comme indicateur primaire pour évaluer la performance de cette disposition fiscale. Ainsi, la Chambre des salariés doit constater que la réforme a clairement raté son objectif principal.

\*

## 5. L'IMPACT DE LA MESURE PROJETEE

48. Pour juger de l'effet incitatif de la proposition de loi quant à l'offre d'immeubles bâtis et de terrains, on peut estimer, à l'aide d'un exemple, l'avantage fiscal tiré de la vente d'un immeuble en présence de l'imposition réduite projetée.

### *Exemple*

Supposons qu'un couple imposé collectivement dispose de revenus ordinaires de 100.000 euros.

Ce couple vend un terrain qui est en sa possession depuis plus de deux ans et sur lequel il réalise une plus-value de 400.000 euros.

Cette plus-value est actuellement traitée fiscalement de la manière suivante :

Déduction d'un abattement de 100.000 euros.

Montant imposable : 300.000 euros.

Ce montant est soumis, avec les revenus ordinaires à la moitié du taux global. Pour un revenu de 400.000 euros (100.000 + 300.000), le taux global en classe 2 est de 34,55%.

Le taux d'imposition de la plus-value étant de 17,28%, notre couple paye un impôt de 54.840 euros sur la plus-value.

Le projet de loi prévoit maintenant une imposition au quart du taux global s'il vend son terrain entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2022.

Dans notre exemple, le couple ne sera pas imposé à 17,28%, mais uniquement à 8.64%. Il sera donc redevable d'un impôt de 25.920 euros et aura un gain fiscal de 25.920 EUR par rapport à l'imposition actuelle.

Le bénéfice net qu'il touche de la vente de l'immeuble est de  $400.000 - 25.920 = 374.080$  euros

On peut légitimement se poser la question si notre ménage est vraiment incité par cette mesure à vendre son immeuble pour bénéficier d'un allègement fiscal de 25.920 EUR ou s'il ne va pas plutôt attendre en misant sur une plus-value de 500.000 euros dans 3 ans p. ex. Dans ce cas, il payera un impôt de 69.120 euros ( $400.000 \times 17,28\%$ ), ce qui lui procurera un bénéfice net sur la vente de  $500.000 - 69.120 = 430.880$  euros.

\*

## 6. OBSERVATIONS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

### 6.1. Un traitement fiscal des plus-values de cession déjà favorable à l'heure actuelle

49. La Chambre des salariés constate que la mesure de la proposition de loi a pour conséquence de réduire la fiscalité sur les plus-values de cession en cas d'aliénation d'un terrain ou immeuble bâti détenu depuis plus de 2 ans par le contribuable.

50. Or, à l'heure actuelle, la fiscalité sur ces plus-values est déjà loin d'être excessive.

51. D'abord, le prix d'acquisition de l'immeuble vendu est régulièrement adapté à l'évolution des prix en vertu des alinéas 6 et 7 de l'article 102 L.I.R., ce qui réduit évidemment la plus-value imposable.

52. Ensuite, le contribuable bénéficie d'un abattement de 50.000 euros (100.000 euros dans le chef des époux imposables collectivement) et, sous certaines conditions, d'un abattement de 75.000 euros pour les immeubles acquis par voie de succession en ligne directe.

53. En troisième lieu, le taux d'imposition de la plus-value correspond à la moitié du taux global et ne peut donc pas dépasser 21% à l'heure actuelle.

### 6.2. Fortes incertitudes concernant le succès de la mesure projetée

54. Comme nous l'avons montré dans l'exemple ci-dessus, il n'est pas du tout sûr que les contribuables décideraient de vendre leurs immeubles en raison de la diminution de l'imposition de janvier 2020 au décembre 2022.

55. En effet, en raison de la hausse continue des prix immobiliers à un rythme accéléré, alimentée par la croissance de la population, les taux d'intérêt historiquement bas et la spéculation immobilière, les propriétaires ne subissent pas de perte (par rapport à l'imposition préférentielle) s'ils attendent à ce que la plus-value en cas de vente aura pris de l'ampleur supplémentaire.

56. Dans le meilleur des cas, l'offre de terrains et d'immeubles bâtis va augmenter. Cette offre supplémentaire risque toutefois d'être absorbée par des investisseurs et des promoteurs immobiliers qui vont (re-)constituer leurs stocks pour les instiller par la suite dans le marché, tout en faisant des bénéfices appréciables.

57. Rappelons que les plus-values sur les terrains cédés aux collectivités publiques sont fiscalement exonérées.

58. Puisqu'il y a demande, les offreurs de terrains et d'immeubles bâtis ne vont guère brader leurs propriétés et les prix ne baisseront pas en conséquence.

59. Or, comme il n'y a pas de baisse sur les prix du fait de la réduction de l'imposition, ce qui a été clairement montré par les statistiques au chapitre 4, le montant net touché par les vendeurs des immeubles augmente. Ils profitent d'un véritable effet d'aubaine et on assistera à une redistribution des recettes publiques vers les propriétaires de terrains et de bâtiments.

60. Le présent projet bénéficie donc surtout aux classes aisées et, à un degré moindre, aux classes moyennes, en leur faisant des cadeaux fiscaux. Il aura pour conséquence d'accroître les inégalités sociales du fait d'un élargissement de l'éventail des revenus nets et des fortunes.

61. Le Gouvernement doit dès lors être conscient que la mesure prévue risque de déclencher des revendications sociales de la part de ceux qui ne disposent pas de fortunes immobilières et de menacer ainsi la cohésion et la paix sociale.



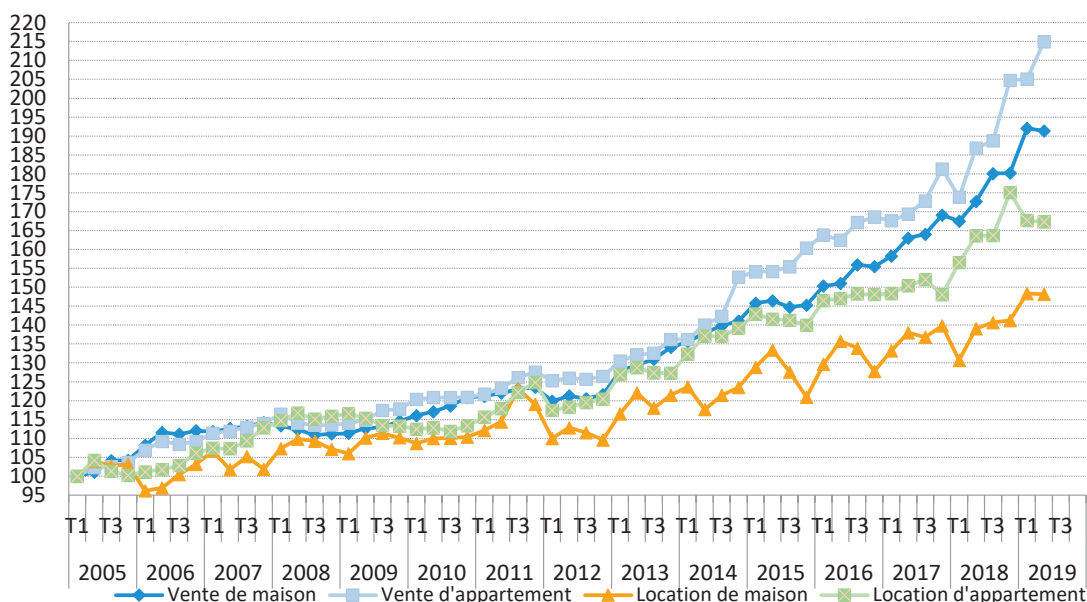
### 6.3. Eviter des mesures fiscales qui risquent de stimuler d'avantage la spéculation foncière et immobilière

62. Contrairement aux réflexions se trouvant à la base de la proposition de loi sous avis, on pourrait même formuler l'hypothèse que la faible imposition des plus-values immobilières dynamise et stimule davantage la flambée des prix immobiliers.

63. Ainsi, prise en compte de l'augmentation constante et importante des prix, le régime d'imposition favorable en cas de cession est partiellement responsable pour la forte rentabilité des investissements immobiliers et pour la spéculation avec ce type d'actif en général.

64. En analysant les études les plus récentes sur l'évolution des prix d'acquisition annoncés et des loyers annoncés, on peut constater que depuis le troisième trimestre 2014, les deux indicateurs sont de plus en plus déconnectés – les prix augmentent amplement plus rapidement que les loyers.<sup>11</sup>

Graphique 4 : Indicateur des Prix et Loyers Annoncés en Euros Courants (Base 100 au 1er trimestre 2005)

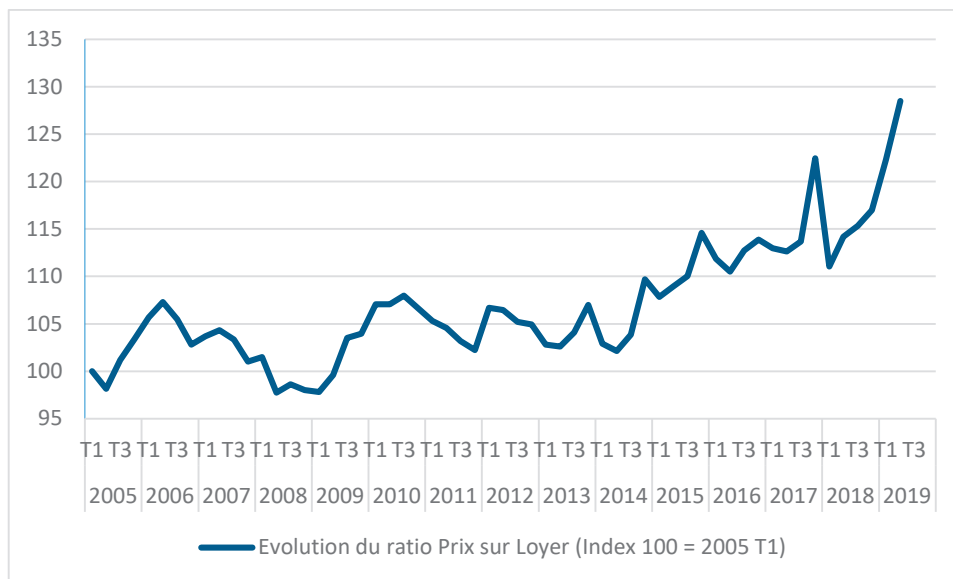


Données et Graphique : Observatoire de l'habitat

65. Ce constat devient encore plus évident si on étudie l'évolution du ratio Prix sur Loyer depuis 2005 (T1). Comme le montre le graphique ci-dessous, ce ratio est resté – à part de quelques fluctuations – plus ou moins stable entre 2005 et le troisième trimestre 2014. Or, depuis 2015, le ratio ne cesse d'augmenter de façon de plus en plus inquiétante.

<sup>11</sup> Il est d'ailleurs fort probable qu'il s'agit encore d'une sous-estimation de l'ampleur de cette déconnexion, comme les prix d'acquisitions annoncés sont souvent supérieurs aux prix finalement payés après négociations, tandis que les loyers sont pour la plupart des cas guères négociables.

Graphique 5 : Evolution du ratio Prix sur Loyer (Index 100 = 2005 T1)



Données : Observatoire de l'habitat ; Graphique : CSL

66. Les prix d'acquisition et les loyers se trouvent donc plus dans aucun rapport. La diminution du taux de croissance des loyers par rapport aux prix d'acquisition pourrait s'expliquer soit par le fait que la demande réelle par les locataires est inférieure à l'offre par les propriétaires, soit par le fait que les loyers sont en train de surpasser amplement les moyens financiers moyens des locataires et ne peuvent ainsi pas suivre la hausse des prix.

67. De toute façon, on peut constater que le facteur « loyer » devient de moins en moins intéressant par rapport au capital investi pour acquérir les biens. Mais, comme les investissements immobiliers attirent toujours des investisseurs, ce qui est confirmé par la hausse dramatique des prix pendant les dernières années, il doit exister un autre facteur qui rend ce type d'investissement extrêmement intéressant : « la plus-value » en cas de cession.

68. Or, dans une telle constellation, on risque d'avoir des prix que ne se développent plus en relation avec la demande réelle par des personnes qui cherchent une résidence, mais plutôt en relation avec la demande en tant qu'objet d'investissement, à la fois par des particuliers provenant de la classe moyenne, mais surtout par des investisseurs fortunés et des fonds d'investissement.

69. La surchauffe des prix immobiliers n'est donc plus seulement le résultat de la croissance de la demande due au développement démographique, mais principalement provoquée par la spéculation sur la plus-value.

70. Dans le cadre macroéconomique actuel, ce phénomène gagne en amplitude à cause des taux d'intérêt sur prêts hypothécaires extrêmement favorables. Ainsi, les prix risquent de se développer loin au-delà de la valeur réelle du logement et on pourrait ainsi estimer que cette surévaluation pourrait provoquer une bulle immobilière.

#### 6.4. Repenser l'imposition des plus-values

71. Notre Chambre est d'avis que l'effet recherché aurait pu être atteint de manière plus efficace par l'annonce d'une très forte taxation des terrains et des immeubles non occupés retenus à des fins spéculatives à partir de 2018 ou encore 2019. Ainsi avertis, les détenteurs auraient eu 2 ans et demi pour vendre leurs immeubles, mais à des conditions normales.

72. Vu la flambée des prix immobiliers qui est sans doute dynamisée de façon importante par la spéculation immobilière, notre Chambre estime que le Gouvernement devrait faire une évaluation de

l'intégralité des dispositions fiscales en relation avec le logement afin d'écarter ou repenser celles qui risquent d'aggraver la situation en provoquant des effets néfastes.

73. Ainsi, la Chambre des salariés revendique la mobilisation de tous les leviers possibles qui visent à réduire la rentabilité du facteur « plus-value », comme celui-ci semble être un facteur important dans le calcul financier des acquéreurs.

74. Etant donné que beaucoup de terrains à bâtir sont détenus par des personnes qui n'ont pas le moindre mérite de les posséder, le fait de leur procurer des gains fiscaux substantiels est d'autant plus injuste. A cette injustice s'ajoute encore une autre : celle d'imposer davantage le travail que l'oisiveté et les revenus et la fortune qui vont avec.

### **6.5. Implémentation de l'imposition des plus-values aux taux global**

75. Comme le Gouvernement du GDL n'a aucune influence sur le développement des taux d'intérêt, lesquelles, d'ailleurs, sont probables de rester à un niveau très bas à court et à moyen terme vu la situation économique actuelle, le Gouvernement devrait se concentrer sur le régime fiscal au niveau national.

76. Ainsi, vu que l'effet dynamisant sur la flambée des prix immobiliers causé par la spéculation est évident, et vu que toutes dispositions fiscales qui augmentent la rentabilité du facteur plus-value risquent d'aggraver la situation, la CSL revendique que :

**77. Au lieu de réintroduire le quart taux qui a clairement raté son objectif, soient soumises au futur toutes plus-values qui viennent de la cession d'un terrain à bâtir ou d'une habitation à l'imposition au taux global qui est limité pour le moment à 42%.**

**78. En plus, cette approche est en concordance avec une des revendications principales de la CSL en matière fiscale, qui est l'augmentation drastique de l'imposition des gains de capitaux, afin de les mettre au moins en ligne avec l'imposition du facteur travail.**

79. D'ailleurs, notons également qu'une telle augmentation de l'imposition de la plus-value immobilière bénéficierait indirectement aussi au succès d'une disposition essentielle introduite par la loi dite pacte logement.

80. La loi du 22 octobre 2008 prévoit que les bénéfices de spéculation et de plus-value soient « 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 »<sup>12</sup>, à l'exception des terrains soumis au droit de préemption.

81. Par conséquent, plus l'imposition de la plus-value est élevée, plus une aliénation à titre onéreux d'une personne privée à l'État ou aux communes devient d'un point de vue fiscal intéressante et attractive pour les propriétaires. On pourrait ainsi indirectement soutenir des transferts continus et importants de la propriété foncière et immobilière des personnes privées au bénéfice des institutions publiques.

82. La CSL étant convaincue que seule une intervention massive et soutenue des institutions publiques dans le marché immobilier et locatif puisse garantir la stabilité des prix immobiliers et des loyers à moyen et à long terme, une telle mesure serait à saluer et pourrait amplement accélérer la transition vers un marché locatif contrôlé par le secteur public.

83. Evidemment, on peut 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.

<sup>12</sup> Art. 29. : Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Loi du 22 octobre 2008 portant: création d'un pacte logement avec les communes », in *Mémorial, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, vol. A-N° 159 (Luxembourg, 2008), 2236.

84. 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, à travers, par exemple, une réforme de l'impôt foncier<sup>13</sup>.

85. Ainsi, grâce à la combinaison entre l'imposition progressive de la propriété immobilière et la hausse du taux d'imposition des plus-values immobilières faites dans le cadre d'une cession, on pourrait à la fois provoquer une augmentation du nombre de transactions immobilières – ce qui pourrait avoir un impact décroissant sur les prix immobiliers et améliorer l'accès à la propriété pour les résidents et les primo-arrivants moins aisés – et minimiser les risques de phénomènes de spéculation sur le marché immobilier du GDL.

\*

## 7. EN CONCLUSION

86. Étant donné que la Chambre des salariés est convaincue que le quart taux n'est pas une mesure apte à freiner la croissance flamboyante des prix immobiliers, elle rejette la proposition sous avis. Tout au contraire, notre Chambre défend l'opinion que les plus-values immobilières devraient être imposées au taux global afin de mettre l'imposition du facteur capital en ligne avec l'imposition du facteur travail et dans le but de rendre la spéculation immobilière – qui exerce sans doute une forte pression sur les prix – moins attractive.

Luxembourg, le 13 février 2020

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK

---

<sup>13</sup> À comparer avec les propositions se trouvant dans la note sur la réforme de l'impôt foncier (CSL).

7486/04

N° 7486<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION DE LOI****portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(28.4.2020)

Par dépêche du 23 octobre 2019, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 9 octobre 2019 par le député Marc Lies et déclarée recevable en date du 23 octobre 2019 par la Chambre des députés.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire de l'article unique.

Une fiche financière, telle que prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et qui est requise chaque fois que la proposition de loi est susceptible de grever le budget de l'État, fait défaut.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 24 décembre 2019, 5 février 2020 et 19 février 2020.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

La proposition de loi sous avis s'inscrit dans une série de propositions de loi, qui visent à mettre en place des solutions à la crise du logement que connaît actuellement le Grand-Duché de Luxembourg, que celles-ci portent sur des logements ou des terrains à bâtir disponibles pour pallier leur pénurie, qu'elles portent sur les loyers demandés par les propriétaires des logements ou de terrains ou qu'elles portent sur les modalités du contrat de bail ou encore sur le régime fiscal s'appliquant aux transactions immobilières. Il appartiendra à la Chambre des députés, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, d'adopter les mesures qu'elle estime les plus appropriées pour répondre à cette situation.

\*

**EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE**

Il est fait usage dans le cadre de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, ci-après « L.I.R. », des termes « au titre de l'année » afin de rattacher l'événement générateur de l'imposition à une année précise. Ainsi, par exemple, l'article 102, alinéa 12, L.I.R. dispose que :

« Par dérogation à l'article 108, le revenu visé aux articles 99bis, alinéa 1 et alinéa 1a, numéro 2, 99ter et 100 est imposable au titre de l'année de l'aliénation du bien en cause, indépendamment de la date de paiement du prix. »

Dès lors qu'il s'agit de faire bénéficier les contribuables, personnes physiques, de l'imposition plus favorable pour toutes les plus-values immobilières réalisées au cours des années 2020, 2021 et 2022, le Conseil d'État suggère d'employer les termes « au cours des années d'imposition 2020, 2021 et 2022 » au lieu des termes « au titre des années d'imposition 2020, 2021 et 2022 ».

\*

**OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE***Article unique*

Après les termes « Article unique », il y a lieu d'ajouter un point.

La date de la loi dont il est question est à insérer entre la nature et l'objet de l'acte.

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis, ter,...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Lorsqu'on se réfère à un premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1<sup>er</sup> ».

Au vu des développements qui précèdent, il y a lieu de libeller l'article unique de la proposition de loi sous avis comme suit :

« **Article unique.** Les revenus nets réalisés au titre des années d'imposition 2020, 2021 et 2022, par un contribuable, personne physique, aux termes ~~des articles~~ de l'article 99<sup>ter</sup> de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ~~du 4 décembre 1967~~ sont à considérer comme revenus extraordinaires imposables par application de l'article 131, alinéa 1<sup>er</sup>, lettre d), de la ~~même~~ loi précitée du 4 décembre 1967. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 28 avril 2020.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*La Présidente,*  
Agy DURDU

12





## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 11 juin 2020

#### La réunion a eu lieu par visioconférence

##### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 mai 2020
2. 7484 Proposition de loi  
modifiant la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, et portant modification :
  1. de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché;
  2. de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
  3. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
  4. de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
  5. de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects- Décision sur les suites à donner au dossier
3. 7485 Proposition de loi
  1. modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
  2. modifiant la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »- Désignation d'un rapporteur  
- Présentation du texte et des avis si disponibles  
- Organisation des travaux
4. 7486 Proposition de loi portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs  
- Décision sur les suites à donner au dossier
5. 7487 Proposition de loi modifiant la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes  
- Désignation d'un rapporteur  
- Présentation du texte et des avis si disponibles  
- Organisation des travaux
6. 6830 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement  
- Décision sur les suites à donner au dossier
7. Divers

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, Mme Simone Asselborn-Bintz remplaçant M. Mars Di Bartolomeo, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Marc Lies, M. Roy Reding, M. David Wagner

M. Marc Goergen, observateur délégué  
Mme Cécile Hemmen, observatrice

M. Henri Kox, Ministre du Logement

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

M. Marc Reiter, attaché parlementaire du groupe politique CSV

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, M. Félix Eischen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Serge Wilmes

\*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

\*

## 1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 mai 2020**

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. **7484 Proposition de loi modifiant la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, et portant modification :**
1. de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché;
  2. de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
  3. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
  4. de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
  5. de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects

Vu que cette proposition de loi touche uniquement à des mesures fiscales (crédit d'impôt), M. le Ministre propose que le dossier parlementaire soit renvoyé à la Commission des Finances et du Budget. La même remarque vaut pour le dossier parlementaire 7486 (voir ci-dessous).

Le sujet pourrait déjà être abordé au cours de la réunion jointe des deux commissions parlementaires prévue pour lundi prochain à 10.30 heures.

M. Marc Lies (CSV), auteur de la proposition de loi, présente brièvement le contenu de son texte.

En 2002, le gouvernement a introduit un abattement, appelé « crédit d'impôt », sur les droits d'enregistrement et de transcription pour toutes les personnes voulant acquérir un bien immobilier à des fins d'habitation personnelle.

Cette mesure a été introduite afin de diminuer les frais accessoires à l'acquisition d'un logement.

Depuis l'introduction du crédit d'impôt en 2002, le crédit d'impôt n'a, jusqu'à présent, jamais été adapté. Or, depuis 2002, les prix immobiliers ont fortement évolué.

Vu la flambée des prix immobiliers depuis 2002, flambée qui a eu des répercussions directes sur le montant des droits d'enregistrement, il est proposé d'adapter le montant du crédit d'impôt à la hausse afin d'alléger ainsi les charges des personnes physiques désireuses d'acheter un logement à des fins d'habitation personnelle.

Le Conseil d'Etat critique l'absence d'une fiche financière. M. Lies estime l'incidence budgétaire à 452 millions d'euros si le maximum de l'abattement était à chaque fois accordé.

### **3. 7485 Proposition de loi**

**1. modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**

**2. modifiant la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »**

#### **a) Désignation d'un rapporteur**

L'auteur de la proposition de loi est désigné rapporteur de son texte.

#### **b) Présentation du texte**

La proposition de loi propose l'introduction d'une solution intermédiaire entre la location et la vente appelée « location avec option d'achat ».

Les logements concernés par la location avec option d'achat sont les logements neufs et/ou existants construits par des promoteurs publics. Un pourcentage fixe de logements du parc locatif sera réservé pour la location avec option d'achat.

Avec la location avec option d'achat, les jeunes sont dans une première phase locataires. Dans une deuxième phase, ils ont l'option d'acquérir le logement qu'ils occupent.

Pendant la phase locative de cinq ans au maximum, le logement est à disposition du ménage qui verse un loyer respectivement une redevance aux promoteurs publics composée de la part locative (pour couvrir une partie des frais) et d'une épargne. L'épargne ainsi constituée devient l'apport personnel lors de la levée d'option d'achat pour l'acquisition du bien et son montant sera déduit du prix de vente. En cas de levée de l'option d'acquisition, le logement est cédé sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de préemption d'une durée de 99 années.

Si l'acquéreur potentiel décide de ne pas acheter le bien à l'issue de la période locative de cinq ans, il doit libérer le logement. Il doit notifier cette décision au promoteur public six mois avant l'expiration du bail par voie de lettre recommandée. L'épargne constituée par le ménage pendant la période de location lui est restituée.

La période locative de cinq ans peut exceptionnellement être reconduite dans le seul cas où l'acquéreur potentiel ne disposerait pas de fonds personnels suffisants pour obtenir un prêt auprès d'un établissement de crédit. Dans ce cas précis, la période locative peut être reconduite pour une nouvelle durée de cinq ans au maximum.

Pendant ce temps, l'acquéreur potentiel s'engage à fournir un plus grand effort au niveau de l'épargne. Si l'acquéreur potentiel n'arrive pas à bout de ce terme à obtenir un prêt auprès d'un établissement de crédit, le contrat de location avec option d'achat pour le bien en question sera résilié et le locataire devra libérer le logement. L'épargne constituée par le ménage pendant la première et la deuxième période locative lui est restituée.

Cette nouvelle formule d'achat en deux temps est, dès lors, une réponse supplémentaire aux besoins des jeunes. Elle est destinée aux personnes bénéficiant d'aides individuelles étatiques conformément à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le loyer des logements donnés en location par les promoteurs publics est fixé et adapté en fonction du revenu disponible et de la composition du ménage occupant, ainsi que de la surface habitable du logement. En principe, le loyer demandé ne doit pas dépasser le montant fixé dans le cadre de la gestion locative sociale.

Un contrat de location avec option d'achat doit faire l'objet d'un acte authentique à signer devant notaire. Cet acte doit être inscrit au bureau des hypothèques. Un règlement grand-ducal déterminera le contenu du contrat de location avec option d'achat et les conditions et modalités de location, de gestion et de vente des logements visé par la location avec option d'achat.

Les logements avec option d'achat peuvent être créés par les promoteurs publics, à savoir la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, le Fonds du Logement et les communes ou syndicats de communes.

## **Discussion**

M. Lies souligne qu'une combinaison des formules de location sociale avec suivi social et la location avec option d'achat permettrait à de jeunes familles de faire des économies sur les frais de logement et de se construire une épargne qui leur permettrait d'acquérir leur logement.

M. Marc Hansen (déi gréng) demande si le logement pourrait, suite à son acquisition par la famille, être revendu sur le marché privé. M. Lies croit que des promoteurs privés ne sont pas intéressés à s'engager dans le soutien et le suivi social. Les logements qui pourraient servir à la location-achat doivent être construits par des promoteurs publics et rester entre des mains publiques. L'organisme en question doit pouvoir racheter le logement.

M. le Ministre explique que la politique gouvernementale en matière de logement cible clairement le soutien des locataires. L'Etat, ensemble avec les promoteurs publics, souhaite dès lors créer un maximum de logements abordables ouverts à la location. Actuellement, les prix en vigueur chez les promoteurs publics se situent autour de 5,6 euros / m<sup>2</sup>.

Un deuxième volet concerne la réalisation de logements à coût modéré pour la vente (en emphytéose). M. le Ministre renvoie au projet Elmen, présenté lors de la réunion du 27 mai 2020.

Ces logements ne doivent pas retourner sur le marché privé, mais rester entre les mains d'instances publiques.

Ces démarches ne sont pas rentables pour les promoteurs privés.

M. le Ministre rappelle que le Conseil d'Etat a exprimé des oppositions formelles relatives au texte de la proposition de loi. La formule lui semble dès lors non adaptée pour lutter contre le manque de logements abordables.

M. le Ministre est également d'avis que les choix privés des couples font que de nombreuses familles se séparent au cours des premières 10 années de leur mariage. Chaque modèle de financement doit tenir compte de ces réalités sociales.

M. Lies trouve dommage que la formule de la location-achat ne soit pas davantage considérée par le Gouvernement.

L'orateur plaide une nouvelle fois pour un suivi social et financier des couples / familles à revenu modeste pour leur permettre de pouvoir se loger sur le 2<sup>e</sup> marché.

M. Lies rappelle que la terminologie « coût modéré » n'est pas définie avec suffisamment de précision pour permettre aux communes d'imposer des conditions aux promoteurs privés.

Il faudrait en outre que l'Etat se donne davantage d'outils pour assurer le suivi des familles à revenu modeste.

M. le Ministre répond que le Gouvernement ne partage pas l'avis que la mise à disposition d'un logement social n'incite pas à vouloir sortir de cette assistance. Le Gouvernement est convaincu que le suivi social a évolué de manière positive et vaut la peine d'être étudié.

M. le Ministre propose que le sujet soit aussi abordé dans le cadre d'une réunion jointe avec la Commission de la Famille.

En ce qui concerne l'enveloppe budgétaire, il semble clair que les mesures prises pour faire face à la pandémie du Covid-19 vont amener le Gouvernement à réorganiser les dépenses prévues pour les prochains mois.

La terminologie de « coût modéré » doit en effet être repensée pour tenir compte de la mixité qui correspond à la composition sociale du Grand-Duché. Certains ménages disposent d'un revenu trop élevé pour bénéficier des aides sociales, mais pas assez élevé pour pouvoir se loger sur le premier marché.

Plusieurs communes ont rejoint l'Etat dans ses démarches de créer des logements abordables dans l'espoir que ces projets d'envergure contribueront à soulager les pressions sur le marché des logements.

#### **4. 7486 Proposition de loi portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs**

Vu que cette proposition de loi touche uniquement à des mesures fiscales, M. le Ministre propose que le dossier parlementaire soit renvoyé à la Commission des Finances et du Budget.

#### **5. 7487 Proposition de loi modifiant la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes**

##### **a) Désignation d'un rapporteur**

M. Lies est désigné rapporteur de la proposition de loi dont il est l'auteur.

##### **b) Présentation du texte**

La proposition de loi modifie l'article 29 de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes en introduisant une exemption totale de la plus-value au titre de l'impôt sur le revenu en cas de cession d'un terrain au profit du Fonds du Logement.

## Discussion

M. le Ministre explique que les experts du Ministère du Logement effectuent un travail considérable dans l'acquisition de terrains qui peuvent ensuite être utilisés pour la création de logements. Les experts ont établi une fiche technique permettant l'analyse systématique de terrains offerts sur le marché. Si le terrain ne se prête pas au logement, il peut éventuellement servir à une autre finalité publique (vocation économique, agricole, ...).

### 6. 6830 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Le groupe parlementaire CSV, par courrier de ce jour, demande le retrait de cette proposition de loi du rôle de la Chambre des Députés qui date de 2015. Le groupe parlementaire considère que ses propositions concernant l'hygiène et la salubrité des logements ont été insérées dans la législation de 1979.

L'orateur rappelle aussi le nombre élevé de motions que son groupe a déposées et qui traitent du même sujet.

### 7. Divers

#### Projet de loi 7598 :

La commission prend acte de la demande gouvernementale de faire voter le projet de loi jeudi 18 juin 2020. L'avis du Conseil d'Etat serait disponible le 12 juin 2020. Sous réserve d'un avis favorable de la Haute Corporation, le projet de rapport pourrait donc être rédigé au cours du week-end pour être adopté au cours de la réunion jointe de lundi 15 juin 2020.

La réunion suivante est fixée à jeudi le 18 juin à 8 heures du matin.

Le rôle des offices sociaux dans le suivi des ménages à revenu modeste pourra faire l'objet d'une réunion jointe avec la Commission de la Famille, probablement début juillet.

\* \* \*

Luxembourg, le 12 juin 2020

La Secrétaire-administrateur,  
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,  
Semiray Ahmedova