



Commission des Finances et du Budget

Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 15 juin 2020

La réunion s'est tenue en visioconférence

Ordre du jour :

1. Échange de vues au sujet d'une motion concernant les activités des fonds immobiliers nationaux et internationaux au Luxembourg (demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique déi Lénk du 13 janvier 2020)
2. uniquement pour les membres de la Commission du Logement :
 - 7598 Projet de loi portant dérogation temporaire à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
 - Rapportrice : Madame Semiray Ahmedova
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, remplaçant Mme Martine Hansen, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. David Wagner, observateur délégué

Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Marc Lies, M. Roy Reding, Mme Viviane Reding, remplaçant Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Charles Margue, observateur

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

M. Henri Kox, Ministre du Logement

M. Carlo Fassbinder, directeur de la "Fiscalité" (Ministère des Finances)

M. Vincent Thurmes, directeur des « Services financiers, stabilité financière et cadre réglementaire de la Place financière » (Ministère des Finances)

M. Tim Karius, M. Mike Mathias, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen, membre de la Commission des Finances et du Budget

Mme Françoise Hetto-Gaasch, membre de la Commission du Logement

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission des Finances et du Budget

*

1. Échange de vues au sujet d'une motion concernant les activités des fonds immobiliers nationaux et internationaux au Luxembourg (demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique déi Lénk du 13 janvier 2020)

Lors de la séance publique du 20 novembre 2019 et dans le cadre du débat autour du projet de loi 7218, la sensibilité politique déi Lénk a déposé une motion concernant la production d'un rapport détaillé sur les activités des fonds immobiliers nationaux et internationaux au Luxembourg et leur potentiel impact sur le marché immobilier national.

Après discussion, la Chambre des Députés a décidé unanimement de renvoyer ladite motion en commission parlementaire et plus précisément de la discuter dans le cadre d'une Commission jointe de la Commission du Logement et de la Commission des Finances et du Budget. La présidence de la Chambre des Députés a par ailleurs insisté à l'occasion que cette discussion devrait avoir lieu dans les meilleurs délais.

M. le Président rappelle que le sujet aurait dû être traité le 27 mars 2020 déjà, mais que la crise sanitaire a fait que plusieurs réunions de commission ont dû être reportées.

La motion est libellée comme suit :

« La Chambre des Députés,

- considérant la situation particulièrement tendue sur le marché immobilier avec des hausses de prix de l'immobilier très inquiétantes ;
- considérant les conséquences particulièrement graves auxquelles serait confronté le pays suite à l'éclatement d'une bulle immobilière ;
- considérant que des fonds immobiliers nationaux et internationaux, ainsi que des sociétés privées nationales ou internationales, interviennent de manière importante sur le marché immobilier national et que ces activités sont susceptibles d'avoir un impact considérable sur la formation des prix immobiliers et potentiellement sur la formation d'une bulle immobilière;
- considérant que peu d'informations ou d'analyses sont actuellement disponibles sur les caractéristiques et l'ampleur des activités des fonds immobiliers nationaux et internationaux, ainsi que des sociétés privées nationales ou internationales, en relation avec le marché immobilier national ;

invite le Gouvernement :

- à produire dans les six mois à venir un rapport détaillé sur les activités des fonds immobiliers nationaux et internationaux, ainsi que des sociétés privées nationales et internationales, en relation avec le marché immobilier national, qui analyse notamment
 - a) l'ensemble de leurs activités en relation avec le marché immobilier national de manière qualitative et quantitative, ainsi que
 - b) l'impact de ces activités sur le marché immobilier national et notamment sur la formation des prix immobiliers et
 - c) les risques potentiels qui émanent desdites activités quant à la formation d'une bulle immobilière au Luxembourg. »

M. David Wagner (déi Lénk), co-auteur de la motion, ajoute que la demande va dans le sens de ne pas seulement faire réaliser une étude portant sur les Fonds d'investissement spécialisés (FIS), mais bien sur tous les fonds immobiliers.

M. le Ministre des Finances considère que l'analyse du sujet est loin d'être facile. Pour ce qui concerne les statistiques pour les personnes morales (voire plus précisément pour les « FIS »), il est à noter que les moyens techniques adéquats pour établir de manière viable un inventaire des parcelles détenues par les entités juridiques font actuellement défaut, car le système de la publicité foncière n'a jamais été conçu pour être un outil statistique.

M. le Ministre rend attentif au fait que les chiffres ont été récoltés auprès de plusieurs administrations et organes qui les ont initialement collectées à des fins autres que celles d'une étude sur les fonds immobiliers.

D'un point de vue social, le phénomène est connu : la hausse des prix sur le marché de l'immobilier est considérable depuis des décennies. Les opinions divergent quand il s'agit de dire avec certitude s'il s'agit d'une bulle immobilière.

N.B. Pour la suite (exposé et explications des représentants gouvernementaux), prière de se référer à la note établie en vue de la présente réunion jointe (**voir en annexe**).

1. La Motion

La motion demande que soit établi un **rapport** sur:

- a. les activités des **fonds immobiliers nationaux et internationaux**,
 - b. ainsi que des **sociétés privées nationales et internationales**, en relation avec le marché immobilier national,
- qui analyse notamment
- a) **l'ensemble de leurs activités en relation avec le marché immobilier national** de manière qualitative et quantitative, ainsi que
 - b) **l'impact de ces activités** sur le marché immobilier national et notamment **sur la formation des prix immobiliers et**
 - c) **les risques potentiels** qui émanent desdites activités **quant à la formation d'une bulle immobilière au Luxembourg.**

Que faut-il entendre par « fonds immobilier »?

- A. Un fonds qui investit dans l'immobilier, n'est pas nécessairement un Fonds d'investissement spécialisé (FIS).
- B. Un FIS n'investit pas nécessairement dans l'immobilier.

Que faut-il entendre par international ?

- de droit étranger ou
- ayant des activités dans plusieurs pays ?

M. le Ministre du Logement explique que, dans le cadre de plusieurs études, les experts du LISER ont analysé le **potentiel foncier destiné à l'habitat**. Ces rapports ont été présentés aux députés de la Commission du Logement.

Une première perspective

À partir du potentiel foncier destiné à l'habitat

2. a. Quel est le potentiel foncier (destiné à l'habitat)?

- Le Ministère du Logement dispose d'une série de données issues des recherches de l'Observatoire du Logement sur le potentiel foncier et la concentration de la détention de ce potentiel foncier.
- **Attention! Il s'agit du potentiel foncier destiné à l'habitat ! (recherches sur base de données de 2016)**
- Ceci ne couvre pas les parcelles construites, mais uniquement les parcelles non construites situées dans le périmètre des PAG et destinées à recevoir des constructions résidentielles (c.-à - d. les zones d'habitations et tous les terrains en zones mixtes).

Le Luxembourg a une surface de 258.600 hectares.

- Dans les PAG, 13.143 hectares sont réservés à l'habitat
- De ces 13.143 hectares, **2.846 hectares sont non construits** (potentiel foncier destiné à l'habitat)

- Ceci représente un taux de disponibilité pour le développement de l'habitat de 21,7% des surfaces réservées à l'habitat. **Un cinquième des surfaces destinées au logement ne sont pas construites.**
- La part des « *Baulücken* » dans le potentiel foncier destiné à l'habitat est de 33,1%, soit 941 hectares. **Les PAG disposent des surfaces nécessaires pour développer des logements pour approximativement 100.000 personnes.**

2. b. Qui possède le potentiel foncier ?

Du tableau à la page 7 de la présentation jointe en annexe, il ressort que les personnes physiques détiennent 64,00% des terrains.

Les personnes morales sont propriétaires de 15,7% du foncier.

Les acteurs publics détiennent 10,9% des terrains destinés à l'habitat.

Seulement 15% du potentiel foncier est détenu par des personnes morales.

2. c. La concentration de ce patrimoine

En 2016, **15.907 personnes physiques** ont détenu 1.821 hectares du potentiel foncier pour l'habitat (total : 2.846 ha). Ceci représente **72% de la surface totale** et **65% de la valeur totale** du potentiel foncier pour l'habitat.

En 2016, ces propriétaires ne représentaient que **2,7% de la population totale** (593.000 personnes à l'époque).

En 2016, **746 sociétés privées ont détenu 446 hectares** de potentiel foncier pour l'habitat. Ceci représente presque **15% de la surface totale** et près de **19% de la valeur totale** du potentiel foncier.

Etat, communes et promoteurs publics détenaient **309 ha**, quelque **11% de la surface totale** et quelque **15% de la valeur totale** du potentiel foncier en 2016.

Le tableau de la page 9 illustre la concentration de la détention du potentiel foncier au sein des personnes physiques en 2016 (en termes de valeur).

Le coefficient de Gini de la détention de terrains disponibles au sein des 15 907 personnes physiques s'élève à 0,71 (contre 0,42 pour le revenu et 0,66 pour le patrimoine net).

24 personnes physiques détenaient des terrains d'une valeur estimée à au moins 25 millions d'euros, 118 détenaient plus de 10 millions d'euros de terrains et 391 plus de 5 millions d'euros.

De l'autre côté de la distribution, 11 179 personnes physiques (70,3% des personnes physiques) détenaient 10 ares ou moins et 7 783 personnes physiques (48,9% des personnes physiques) détenaient 5 ares ou moins en 2016.

La concentration de la détention du potentiel foncier au sein des personnes physiques en 2016 (en termes de valeur).

Le coefficient de Gini de la détention de terrains disponibles au sein des 15 907 personnes physiques s'élève à 0,71 (contre 0,42 pour le revenu et 0,66 pour le patrimoine net).

Ceci indique un degré de concentration assez élevé : un coefficient de Gini proche de 0 implique une distribution parfaitement équitable et un coefficient de Gini proche de 1 une distribution totalement concentrée.

Les 1 591 personnes physiques formant le top, 10% des possessions foncières à la plus haute valeur détenaient ainsi plus de 60% de la valeur des terrains disponibles aux mains des 15907 personnes physiques.

Il y a donc des individus qui détiennent des possessions foncières à très haute valeur :
23 personnes physiques détenaient ainsi des terrains d'une valeur estimée à au moins 25 millions d'euros,
117 détenaient plus de 10 millions d'euros de terrains et
390 plus de 5 millions d'euros.

De l'autre côté de la distribution, 11 179 personnes physiques (70,3% des personnes physiques) détenaient 10 ares ou moins et 7 783 personnes physiques (48,9% des personnes physiques) détenaient 5 ares ou moins en 2016.

Le tableau de la page 11 porte sur la concentration de la détention du potentiel foncier au sein des **sociétés privées** en 2016 (en termes de valeur).

Une deuxième Perspective

(à partir de l'ensemble des parcelles et lots détenus par des entités juridiques en se basant sur les données du cadastre)

3. La détention de parcelles et de lots

Une deuxième perspective que l'on peut prendre pour aborder la question peut se faire :

- sur base d'informations que le ministère des Finances a obtenues de la part du Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE), qui gère la base de données de l'Administration du cadastre et de la topographie (ACT).
- Cette analyse se fait sur l'ensemble des « parcelles » et des « lots » enregistrés au cadastre (pour les surfaces contenues au PAG et en dehors).
- Le cadastre recense en effet d'un côté les personnes physiques et de l'autre côté les personnes morales appelées « entités juridiques » d'après une typologie selon leur personnalité juridique.

3. a. Limitations en matière d'interprétation des statistiques

• **Attention:** Le système de la publicité foncière n'a jamais été conçu pour être un outil statistique permettant d'évaluer la détention des propriétés immobilières. Les données présentées ici restent dès lors partielles pour des raisons méthodologiques.

1. Si elles couvrent certes toutes les entités juridiques, elles ne se limitent pas aux propriétés immobilières destinées au logement.

Les **parcelles** et **lots** recensés se situent dans des zones réservées à de multiples objets (zones d'habitation, zones de bâtiments et d'équipements publics, zones d'activités, zones de sports et de loisirs, zones mixtes, zones de jardin familiaux, zones non affectées etc.).

Les statistiques ne permettent donc pas de tirer des conclusions sur le rôle que les activités immobilières des entités juridiques jouent en matière de logement au sens strict.

2. Les données cadastrales font la distinction entre plusieurs types de « droits réels » dont la propriété, l'usufruit, la superficie et l'emphytéose. Les statistiques qui suivent se limitent aux « droits de propriété ».

3. Les statistiques ne recouvrent pas l'entièreté des subdivisions d'une propriété, mais représentent uniquement les degrés de détention du premier niveau.

4. Les données disponibles ne permettent **ni** d'identifier les **bénéficiaires effectifs**, **ni** de rapprocher **les entités d'un groupe**, dont ils pourraient faire partie le cas échéant.

5. La tenue à jour des registres fonciers repose uniquement sur les extraits des actes de cession et des déclarations de succession, dressés par les notaires ou les agents compétents de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de la TVA (AED). Les registres fonciers ne reprennent donc pas d'actes passés sous seing privé.

Quelques précisions quant au cadastre vertical

L'Administration du Cadastre et de la Topographie subdivise les propriétés immobilières en deux grandes catégories :

1. Les « **parcelles** » Il s'agit d'une portion de terrain plus ou moins grande et appartenant à un même propriétaire ou à un même groupe de propriétaires.

2. Les « **lots** » Les immeubles soumis au statut de la copropriété (appelées communément résidences) sont divisés :

a. **en parties privatives**, dont l'usage exclusif est réservé à un seul des copropriétaires et dont la propriété exclusive lui revient, et

b. **en parties communes**, qui sont utilisées par l'ensemble des copropriétaires et font l'objet d'une propriété indivise entre eux.

• **Chaque partie privative distincte constitue un lot** privatif auquel est associé une quote-part des parties communes, couramment appelée millièmes.

Le cadastre vertical détaille les lots privatifs d'un immeuble en copropriété sous forme d'un tableau et de plans descriptifs de division qui permettent de les identifier et de les situer clairement.

L'établissement d'un cadastre vertical est obligatoire pour tout immeuble, nouvellement construit ou déjà existant, qui est soumis au statut de la copropriété depuis 1989. Les immeubles organisés en copropriété avant 1989 doivent être réglés jusqu'en 2024. A l'heure actuelle, il existe un cadastre vertical pour 11.012 résidences. 1.943 résidences n'en disposent pas.

Limitations quant aux formes juridiques multiples des Fonds d'investissements spécialisés

Les parcelles qui sont occupées par une résidence détenue en copropriété ne sont pas reprises dans les données statistiques relatives aux parcelles.

Les statistiques des lots ne reprennent que les lots issus des copropriétés dotées d'un cadastre vertical. (En effet les désignations anciennes ne comprennent pas de données relatives à la superficie.)

Donc:

A. Les statistiques sur les parcelles ne comprennent pas les résidences détenues en copropriétés.

B. Les statistiques sur les lots ne reprennent pas l'ensemble des lots privatifs.

Des rapprochements quantitatifs entre les parcelles et le territoire du pays ou entre la part des lots recensés dans l'ensemble des lots de copropriétés **ne sont donc pas possibles**. Une indication quelconque du genre « la part de tel type d'entité juridique **dans l'ensemble des parcelles ou des transactions** » serait dès lors méthodiquement incorrecte.

3.e. Quelques précisions quant aux Fonds d'investissements spécialisés (explications données par M. le Ministre des Finances)

Conformément à loi du 13 février 2007 relative aux Fonds d'investissement spécialisés, les FIS peuvent prendre des formes juridiques différentes :

1. **Les Fonds Communs de Placement** (= copropriété sans personnalité morale)
2. Les **Sociétés d'investissement à capital variable SICAV** (elles-mêmes organisées sous forme d'une société anonyme, d'une société en commandite par actions, d'une société en commandite simple, d'une société en commandite spéciale, d'une société à responsabilité limitée ou d'une société coopérative organisée sous forme de société anonyme)
3. Les fonds d'investissement spécialisés qui n'ont pas les formes juridiques de fonds communs de placement ou de SICAV et qui sont régis par le **Chapitre 4 de la loi du 13 février 2007** relative aux fonds d'investissements spécialisés.

Il n'y a pas de correspondance immédiate entre les données du cadastre et la qualité de FIS.

1. Autrement dit: étant donné qu'un FIS peut prendre différentes formes juridiques (dont certaines ne leur confèrent même pas de personnalité morale), aucun rapprochement immédiat n'est possible entre les « entités juridiques » de l'ACT et le concept FIS. **Il faudrait éprouver individuellement l'ensemble des formes juridiques sous lesquelles peuvent apparaître un FIS pour pouvoir éventuellement dresser un tableau plus précis de l'envergure de leurs « activités immobilières ».**

2. A cela s'ajoute que **tous les FIS n'investissent pas en biens immobiliers**, et parmi ceux qui le font, on peut estimer que ce n'est qu'une **part infime qui investit sur le marché**

luxembourgeois. Il faudrait donc éplucher une à une ces entités pour identifier celles qui sont actives dans l'immobilier luxembourgeois.

3. Finalement, **les fonds** - comme les autres sociétés - **n'investissent pas nécessairement directement dans l'immobilier**, mais au travers de (sous-)sociétés. Là encore, un travail manuel colossal serait nécessaire pour obtenir un mapping complet, dont la plus-value serait d'ailleurs douteuse.

M. le Ministre rappelle que l'accord de coalition 2018-2023 prévoit que le « Gouvernement veillera à contrecarrer les abus issus de l'utilisation du régime fiscal applicable aux SICAV-FIS dans le secteur immobilier au Luxembourg. »

Les fonds sont tous soumis à la taxe d'abonnement et supervisés par la CSSF.

Il s'agit de trouver un moyen d'imposer les revenus générés par l'exploitation d'immeubles afin de remédier à l'iniquité entre personnes physiques et personnes morales qui existe actuellement au niveau de l'imposition des revenus provenant d'immeubles. Le Gouvernement poursuit actuellement une piste qui prévoit un mode d'imposition similaire aux impôts sur le revenu.

La détention des parcelles par des entités juridiques Structuration des personnes recensées à l'ACT

Les personnes recensées à l'ACT se répartissent entre

- a. personnes physiques et
- b. « entités juridiques ».

- **Les entités juridiques (personnes morales) se subdivisent à leur tour entre**

- c. personnes de droit public (Etat, Communes, Etablissements publics, ...) et
- d. personnes de droit privées (en gros les sociétés privées).

Les entités juridiques les plus importantes sont:

- COMMUNE RESP. ORGANISME COMMUNAL
- ADMINISTRATION PUBLIQUE
- SOCIETE ANONYME DE DROIT LUXEMBOURGEOIS
- ETABLISSEMENT PUBLIC
- SOCIETE A RESPONSABILITE LIMITEE DE DROIT LUXEMBOURGEOIS
- ETABLISSEMENT D'UTILITE PUBLIQUE
- ASSOCIATION RESP. SOCIETE CIVILE LUXEMBOURGEOISE
- CODE RESERVE AUX NUMEROS D'IDENTITE PROVISOIRES
- SYNDICAT DE COMMUNES
- ASSOCIATION AGRICOLE
- SOCIETE D'INVESTISSEMENT A CAPITAL VARIABLE
- ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF
- SOCIETE EN COMMANDITE SIMPLE DE DROIT LUXEMBOURGEOIS
- CONGREGATION RELIGIEUSE

- en tout l'ACT fait la distinction entre 80 entités juridiques différentes.

La détention de parcelles par les entités juridiques

En tout, les 6.971 entités juridiques (matricules recensés) représentant des personnes morales détiennent environ 72.520 hectares de parcelles au Luxembourg.

- Ce chiffre ne doit pas être rapporté à la taille du pays, étant donné que ni les parcelles hébergeant des résidences en copropriété n'y sont recensées, ni les fractions de propriétés à partir du niveau 2.
- La très grande majorité des entités juridiques du pays ne détiennent aucune propriété foncière
- Les « entités » qui détiennent le plus de parcelles au Luxembourg sont l'Etat, les communes et les établissements publics : 62.000 hectares ce qui équivaut à 86% du total des parcelles recensées pour les entités juridiques. (Ces parcelles comprennent le réseau routier et ferroviaire, de même que des espaces verts et forêts et les bâtiments publics.)
- Les entités de droit privé détiennent seulement **15,2% de ces parcelles**. Les Sociétés d'Investissement à Capital Variable en détiennent **0,31 %** et les Sociétés anonymes **7,22%**.

Le tableau de la page 23 montre en résumé qui détient des parcelles (entités de droit public ou entités de droit privé).

Le tableau de la page 24 illustre qu'en tout les 4.268 entités juridiques (matricules recensés) **représentant des personnes morales**, détiennent des lots pour environ 269 millions de m² au Luxembourg.

- La majeure partie des lots détenus par des entités juridiques l'est par des entités de droit privé (91%).

Forme juridique	en %
Entités de droit public	8,32 %
Entités de droit privé	91,68 %
dont:	
SOCIETE ANONYME DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	43,68 %
SOCIETE A RESPONSABILITE LIMITEE DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	25,76 %
ASSOCIATION RESP. SOCIETE CIVILE LUXEMBOURGEOISE	12,02 %
SOCIETE D'INVESTISSEMENT A CAPITAL VARIABLE	2,91 %
SOCIETE EN NOM COLLECTIF DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	2,86 %
ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF	1,11 %
AUTRES ENTITES DE DROIT PRIVE	3,36 %

Peut-on tirer des conclusions ?

1. Ces données ne permettent pas de conclure à une envergure importante des entités juridiques de droit privé recensées par l'ACT dans la détention de **parcelles**.

- Le gros est détenu par des personnes privées et des entités publiques.

2. Ces données ne permettent pas d'identifier des « fonds immobiliers », ni des « fonds d'investissements spécialisés », mais leur rôle **dans la détention de l'ensemble des parcelles** est forcément mineur.

3. Pour les **lots**, la répartition des parts de détention entre personnes morales de droit public et personnes morales de droit privé est inverse. Mais sans prendre en compte la part des lots détenus par les personnes physiques, il est impossible de tirer des conclusions.

La difficulté de tirer des conclusions valables à partir des données disponibles de l'ACT s'explique par les limitations de ces données qui n'ont pas été conçues pour répondre à des demandes de type statistique et visant une répartition exacte de la détention des propriétés immobilières selon une certaine typologie de personnes.

En effet :

1. Les données relatives à la surface ne permettent pas de donner une vue d'ensemble de la détention des propriétés immobilières.
2. Ces mêmes données ne couvrent pas seulement les surfaces destinées au logement, mais également tout type de propriété immobilière, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre des PAG.
3. La détention immobilière d'une entité de droit privé ne se limite pas à une destination de logement, mais couvre également les besoins en terrains pour développer des activités commerciales et industrielles.

Une troisième perspective concerne les transactions enregistrées de parcelles et de lots par des entités juridiques (données ACT). Elle est établie à partir des transactions enregistrées auprès de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines pour les années 2017, 2018 et 2019. Les données disponibles sont limitées.

Ces données ne permettent pas d'identifier l'ensemble des transactions, étant donné qu'une partie de celles-ci se fait sous forme de « *share deal* », c'est-à-dire que la seule société détentrice du bien immobilier change de propriétaire, ce qui correspond à une opération commerciale et non pas immobilière. Ces transactions ne peuvent pas être recensées par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED). En outre, les données ne se limitent pas uniquement aux transactions de propriétés immobilières destinées au logement.

Les transactions de parcelles

Les transactions enregistrées sur les parcelles durant la période se situant entre 2017 et 2019 concernent une surface totale de **52.942 hectares** (achats et ventes confondues).

- 86% des surfaces concernent des transactions de **personnes privées**.
- 14% des surfaces concernent des transactions d'**entités juridiques**.
- dont un tiers, c.-à-d. 5,5% concernent des transactions de *personnes morales de droit privé*.

Les transactions enregistrées sur les parcelles durant la période de 2017 à 2019 concernent un montant total de **39,7 milliards d'euros** (achats et ventes confondues) dont

- 62% des valeurs concernent des transactions de **personnes physiques**.
- 38% des valeurs concernent des transactions d'**entités juridiques**.

• Les entités les plus importantes (en % sur le volume total):

- 14,7% des valeurs concernent des transactions de Sociétés anonymes.
- 13,6% des valeurs concernent des transactions de SàRL.

On peut en conclure que les entités juridiques de droit privé effectuent des transactions de parcelles de moindre taille, mais de plus grande valeur.

Le tableau de la page 31 porte sur les transactions de parcelles effectuées entre 2017 et 2019.

Les transactions enregistrées sur les **lots** durant la période de 2017 à 2019 concernent une surface totale de **6,2 millions de m²** (achats et ventes confondues).

Les transactions enregistrées sur les **lots** et effectuées durant la période de 2017 à 2019 concernent un montant total de **22,4 milliards d'euros** (achats et ventes confondues). On peut constater que les entités juridiques de droit public sont quasiment absentes des transactions de lots.

Le tableau de la page 34 montre le détail des transactions de lots effectuées entre 2017 et 2019.

Peut-on tirer des conclusions ?

1. Ces données concernent l'ensemble des opérations immobilières, donc pas seulement celles destinées au logement !

2. Pour évaluer plus exactement l'impact des entités juridiques de droit privé sur l'ensemble des transactions immobilières de parcelles et de lots, il faudrait disposer du total des surfaces cédées au cours de la période et les montants des transactions autant pour les lots que pour les parcelles. En outre, il faudrait faire la différence de ces données selon le type de surface. Pour évaluer l'impact sur la formation des prix, il faudrait exclure également les donations et les successions entre privés. En effet, celles-ci influent évidemment sur les « prix moyens » de l'ensemble des transactions entre personnes privées.

3. Toujours est-il que la question se pose si un investissement dans une transaction immobilière aura un autre impact sur la formation des prix selon qu'il est effectué par une personne physique ou une personne morale. La même question se pose évidemment pour les transactions concernant l'immobilier du logement.

4. En tout état de cause, il apparaît que pour les transactions concernant les parcelles, l'Administration publique joue un rôle non négligeable parmi les entités juridiques, (36% des transactions en parcelles des entités juridiques). Cependant en termes de valeurs, les transactions de l'Administration publique sont négligeables.

5. Les personnes physiques sont tout aussi dominantes pour ce qui est des lots (même si c'est à moindre envergure).

6. Des entités juridiques de droit non luxembourgeois sont pratiquement absentes des opérations immobilières (0.2% au niveau des valeurs des lots).

7. Les données ne permettent pas d'identifier des « fonds immobiliers », ni des « fonds d'investissements spécialisés ».

8. De façon générale : Les informations disponibles auprès de l'AED ne permettent pas :

- d'identifier le rôle des « fonds immobiliers », ni des « fonds d'investissements spécialisés » sur le marché de l'immobilier luxembourgeois ;

- de conclure à – ou d'exclure – un impact de ces activités sur la formation des prix immobiliers;

9. Pour cela, il faudrait mener une recherche qualitative pour laquelle ni le Ministère du Logement, ni le Ministère des Finances ou leurs administrations ne disposent des données et des ressources nécessaires.

Conclusion finale

L'étude quantitative de **l'ensemble des données relatives aux entités juridiques recensées à l'AED et au Cadastre ne permet pas de tirer des conclusions pour ce qui est a) d'un impact de ces activités** sur le marché immobilier national et notamment **sur la formation des prix immobiliers, et forcément toute conclusion sur b) les risques potentiels** qui émanent desdites activités **quant à la formation d'une bulle immobilière au Luxembourg serait prématurée.**

Les études quantitatives sur base des données du Cadastre et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, effectuées par le CTIE et le Liser, ne permettent pas de conclure à un impact important des « fonds immobiliers nationaux ou internationaux. Par contre, les recherches qualitatives économiques effectuées au cours des années précédentes entre autres pour l'Observatoire de l'Habitat par le Liser ou le Statec viennent à la conclusion que : La forte hausse des prix résulterait d'un fonctionnement « normal » du marché, en présence d'une offre limitée et d'une demande forte en logements. Les éventuels comportements spéculatifs ne semblaient pas dominer sur le marché. Les études de la Banque Centrale du Luxembourg (2016, 2018); du FMI (2018) et de l'OCDE (2017) en viennent à des conclusions semblables.

Discussion

M. David Wagner (déi Lénk), tout en appréciant les efforts entrepris par les experts des ministères et administrations, rappelle que l'objet de la motion était la production « d'un rapport détaillé sur les activités des fonds immobiliers nationaux et internationaux, ainsi que des sociétés privées nationales et internationales, en relation avec le marché immobilier national ». L'orateur note qu'il s'était attendu à ce que la discussion porte sur le contenu exact d'un tel rapport.

M. le Président de la Commission des Finances et du Budget partage la vue considérant que les chiffres disponibles semblent confirmer que l'établissement d'un rapport est possible.

La question de M. Sven Clement (Piraten) porte sur les transactions enregistrées sur les parcelles durant la période entre 2017 et 2019. Selon les explications qui viennent d'être données, la plupart des transactions ont concerné des personnes privées aussi bien au sujet des surfaces que pour les valeurs des transactions. Les représentants gouvernementaux concluent que les entités juridiques de droit privé effectuent des transactions de parcelles de moindre taille, mais de plus grande valeur. M. Clement souhaite savoir si cette constatation doit être vue en relation avec un nombre plus élevé de transactions pour les personnes privées, alors que les sociétés traiteraient plutôt des volumes plus importants.

M. Kox rappelle comment sont récoltées les données et qu'il s'avère finalement très difficile de se prononcer avec certitude sur certaines constatations. Les chiffres font en plus défaut quand il s'agit d'approfondir les analyses.

M. Clement demande en plus si le recours à des outils informatiques permet d'établir des statistiques plus facilement ? M. le Ministre Henri Kox répond que le LISER collecte les données en dehors de l'utilisation d'outils informatiques, mais que les résultats se rapprochent fortement des données collectées par informatique.

M. Roy Reding (ADR) revient au FIS, estimant que le Gouvernement devrait dès aujourd'hui contrecarrer les abus issus de l'utilisation du régime fiscal applicable aux SICAV-FIS dans le secteur immobilier au Luxembourg, et non seulement lors d'une réforme fiscale. M. Reding est convaincu que les FIS n'étaient jamais censé être un instrument d'investissement dans le marché immobilier. Alors que les SICAV-FIS bénéficient d'un taux d'imposition zéro, d'autres propriétaires sont imposés à des taux élevés. M. le Ministre Pierre Gramegna rappelle que ce n'est pas lui qui a inventé le système. Les SICAV-FIS sont devenus un instrument important. Une réforme du système existant devra se faire prudemment afin de ne pas violer d'autres règles et directives internationales.

M. Laurent Mosar (CS) demande confirmation de rumeurs qui disent que certains FIS ont été uniquement créés dans le seul but d'investir dans le marché de l'immobilier ? Est-il vrai que certains fonds sont propriétaires d'immeubles et exercent donc des activités d'agent immobilier ? M. Gramegna répond qu'il est seulement possible de déterminer les activités d'un FIS en analysant ses statuts et en faisant une enquête auprès du FIS. M. le Ministre est d'avis que les données n'existent pas. Au niveau européen, voire mondial, le Luxembourg a une réputation forte dans ce domaine. Il est difficilement imaginable que les immeubles puissent être exclus des objets dans lesquels une société peut investir. Pour éviter une inégalité entre investisseurs privés et sociétés, on pourrait imaginer que les administrations demandent tous les ans aux FIS s'ils détiennent des immeubles au Luxembourg.

L'orateur estime que le Gouvernement devrait retirer la circulaire du 5 mars 2020 dans laquelle le Ministère de l'Intérieur donne son interprétation de la législation. Dans la circulaire, il est demandé aux communes de « veiller à respecter les compétences légales respectives du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins et les formes prévues non seulement par la loi du 22 octobre 2008, précitée mais aussi celles résultant de la procédure administrative non contentieuse afin d'éviter que les actes posés par les autorités communales dans l'exercice du droit de préemption risquent de se voir opposer un refus d'approbation par le ministre de l'Intérieur, le cas échéant, ou d'être annulés par les juridictions administratives. Ainsi une décision du collège des bourgmestre et échevins d'exercer ou non le droit de préemption risque fort de ne pas être approuvée ou d'être annulée par le tribunal administratif, chaque fois pour incompetence de l'autorité préemptante. Dans ce cas, la commune aura définitivement perdu sa faculté de préempter, alors que le délai pour l'exercer aura inévitablement expiré à l'issue de la procédure contentieuse. » M. Mosar demande quelles possibilités restent aux communes pour pouvoir exercer un droit de préemption en attendant la modification de la législation.

M. Kox répond qu'il est juste que l'arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020 (n° 43240 du rôle) a semé l'incertitude, alors que de l'autre côté les instances publiques regrettent ne pas pouvoir acquérir des terrains pour les besoins du logement social. Il promet de transmettre les soucis exprimés par M. Mosar à Mme la Ministre de l'Intérieur.

M. David Wagner, en guise de conclusion, constate que de nombreux aspects touchant aux FIS restent à être clarifiés. Se pose la question si le Gouvernement est disposé à établir un rapport écrit comme il a été demandé dans la motion. Celle-ci n'a en fait pas été adoptée, mais renvoyée en commission pour discussion.

M. Yves Cruchten (LSAP) suggère que la commission exprime le souhait de pouvoir disposer des informations complémentaires demandées aujourd'hui. Au vu des formulations imprécises dans le texte de la motion, la commission pourrait envisager de revoir le texte.

M. le Ministre Pierre Gramegna propose que le Gouvernement, sur base des données qui ont été collectées rédige un document illustrant les incertitudes et lacunes existantes en matière de FIS en relation avec le marché de l'immobilier au Luxembourg.

M. François Benoy (déi gréng) se rallie à cette proposition.

2. uniquement pour les membres de la Commission du Logement:
7598 Projet de loi portant dérogation temporaire à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Mme la Présidente-Rapporteuse rappelle le contenu de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. La Commission du Logement est d'accord pour apporter au texte coordonné la modification d'ordre rédactionnel telle que proposée.

Le projet de rapport est adopté.

3. Divers

M. Marc Lies (CSV) demande quand seront traitées les propositions de loi du groupe parlementaire touchent aussi bien le logement que certaines questions financières. Mme la Présidente de la Commission du Logement rappelle que ces propositions de loi avaient initialement été renvoyées à la Commission du Logement par erreur. La Commission des Finances et du Budget est dorénavant en charge de ces dossiers.

*

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission
des Finances et du Budget,
André Bauler

La Secrétaire-administratrice,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission
du Logement,
Semiray Ahmedova

Annexe :

Analyse des activités des sociétés en relation avec le marché immobilier national

Note en vue de la Commission jointe Finances et Logement du 15 juin 2020

Analyse des activités des sociétés en relation avec le marché immobilier national

**Note en vue de la Commission jointe Finances et
Logement du 15 juin 2020**



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Logement



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

Structure de la note

1. La Motion

2. Perspective 1:

Le potentiel foncier destiné à l'habitat (études Liser)

- a. Quel est le potentiel foncier?
- b. Qui possède le potentiel foncier?
- c. La Concentration de ce patrimoine

3. Perspective 2 :

La détention de parcelles par des entités juridiques (données ACT)

- d. Limitation des données pour des études statistiques et précisions par rapport au cadastre vertical
- e. Limitations quant aux formes juridiques multiples des Fonds d'investissements spécialisés
- f. La détention des parcelles par des entités juridiques
- g. La détention des lots par des entités juridiques

4. Perspective 3 :

Les transactions enregistrées de parcelles et de lots par des entités juridiques (données ACT)

- h. Éléments statistiques
- i. Conclusions?

1. La motion

Que faut-il entendre par « fonds immobilier »?

- A. Un fonds qui investit dans l'immobilier, n'est pas nécessairement un Fonds d'investissement spécialisé (FIS).
- B. Un FIS n'investit pas nécessairement dans l'immobilier.

- La Motion demande un **rapport** sur:

a. les activités des **fonds immobiliers nationaux et internationaux**,

b. ainsi que des **sociétés privées nationales et internationales**,

en relation avec le marché immobilier national,

- qui analyse notamment

a) **l'ensemble de leurs activités en relation avec le marché immobilier national** de manière qualitative et quantitative, ainsi que

b) **l'impact de ces activités** sur le marché immobilier national et notamment **sur la formation des prix immobiliers et**

c) **les risques potentiels** qui émanent desdites activités **quant à la formation d'une bulle immobilière au Luxembourg.**

Que faut-il entendre par international?
- de droit étranger ou
- ayant des activités dans plusieurs pays

Une première perspective

À partir du potentiel foncier destiné à l'habitat

2.a Quel est le potentiel foncier? destiné à l'habitat

- Le Ministère du Logement dispose d'une série de données issues des recherches de l'Observatoire du Logement sur le potentiel foncier et la concentration de la détention de ce potentiel foncier.
- **Attention!!**
Il s'agit du potentiel foncier destiné à l'habitat !
(sur base de données de 2016)
- Ceci ne couvre pas les parcelles construites, mais uniquement les parcelles non construites situées dans le périmètre des PAG et destinées à recevoir des constructions résidentielles (c-à-d: zones d'habitations et tous les terrains en zones mixtes).

Quel est le potentiel foncier?

Destiné à l'habitat

- Le Luxembourg a une surface de 258.600 hectares.
- Dans les PAG, 13.143 hectares sont réservés à l'habitat
- De ces 13.143 hectares, **2.846 hectares sont non construits** (potentiel foncier destiné à l'habitat)
 - Ceci représente un taux de disponibilité pour le développement de l'habitat de 21,7% des surfaces réservées à l'habitat.
Un cinquième des surfaces destinées au logement ne sont pas construites.
- La Part des Baulücken dans le potentiel foncier destiné à l'habitat est de 33,1%, soit 941 hectares.
 - ☑ **Les PAG disposent des surfaces nécessaires pour développer approximativement 100.000 logements**

2.b Qui possède le potentiel foncier?

Tableau – Répartition du potentiel foncier destiné à l’habitat selon le type de propriétaire

	Baulücken		Autres terrains		Total des terrains	
	Potentiel foncier	Part	Potentiel foncier	Part	Potentiel foncier	Part
Personnes physiques	708 ha	75,2 %	1114 ha	58,5 %	1821 ha	64,0 %
Personnes morales	116 ha	12,4 %	329 ha	17,3 %	446 ha	15,7 %
Copropriétés	63 ha	6,6 %		10,8 %	268 ha	9,4 %
Communes	37 ha	3,9 %	138 ha	7,2 %	174 ha	6,1 %
Etat	6 ha	0,6 %	17 ha	0,9 %	23 ha	0,8 %
Fonds	6 ha	0,7 %	50 ha	2,6 %	56 ha	2,0 %
SNHBM	4 ha	0,4 %	52 ha	2,7 %	56 ha	2,0 %
(Somme des acteurs publics)	53 ha	5,6 %	257 ha	13,4 %	310 ha	10,9 %
Propriétaires mixtes	0 ha	0,0 %	0h ha	0,0 %	0 ha	0,0 %
Propriétaires inconnus	1 ha	0,1 %	0 ha	0,0 %	1 ha	0,0 %
Total	941 ha	100,0 %	1905 ha	100,0 %	2846 ha	100,0 %

Source : Ministère du Logement – Observatoire de l’Habitat Note 22 (Base disponibilité foncière 2016, ACT 2016).

Seulement 15% du potentiel foncier est détenu par des personnes morales.

2.c Concentration potentiel foncier

En 2016, **15.907 personnes physiques** ont détenu près de 3/4, c'ad 1.821 hectares du potentiel foncier pour l'habitat (total: 2.846 ha).

Ceci représente **72% de la surface totale** et **65% de la valeur totale** du potentiel foncier pour l'habitat.

En 2016, ces propriétaires ne représentaient que **2,7% de la population totale.** (593.000 personnes).

En 2016, **746 sociétés privées** ont détenu **446 hectares** de potentiel foncier pour l'habitat.

Ceci représente **15% de la surface totale** et **19% de la valeur totale** du potentiel foncier.

Etat, communes et promoteurs publics détenaient **309 ha,** **11% de la surface totale** et **15% de la valeur totale** du potentiel foncier en 2016.

Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat Note 23 (Base disponibilité foncière 2016, ACT 2016).

La surface disponible totale (et sa répartition entre les types de propriétaires) diffère de celui de la Note N° 22 de l'Observatoire de l'Habitat pour des raisons méthodologiques.

2.c Concentration potentiel foncier

Concentration de la détention du potentiel foncier au sein des **personnes physiques** en 2016 (en terme de valeur)

Personnes physiques - détention de terrains disponibles en 2016	Valeur du potentiel foncier détenu (en millions d'euros)	Valeur moyenne du potentiel foncier détenu (en millions d'euros)	Part de la valeur du potentiel foncier détenu par des personnes physiques	Part de la valeur totale du potentiel foncier détenu (en %)
100 propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur	2 826	28,4	21,0 %	13,7 %
500 propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur	5 370	10,7	39,8 %	25,9 %
1000 propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur	6 966	7	51,6 %	33,6 %
Top 1% des propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur (159)	3 387	21,3	25,1 %	16,4 %
Top 10% des propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur (1591)	8 162	5,1	60,4 %	39,3 %
Top 20% des propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur (3182)	10 036	3,2	74,2 %	48,4 %

Source : Ministère du Logement – Observatoire de l’Habitat Note 23

Le coefficient de Gini de la détention de terrains disponibles au sein des 15 907 personnes physiques s’élève à 0,71 (contre 0,42 pour le revenu et 0,66 pour le patrimoine net).

24 personnes physiques détenaient des terrains d’une valeur estimée d’au moins 25 millions d’euros, 118 détenaient plus de 10 millions d’euros de terrains et 391 plus de 5 millions d’euros.

De l’autre côté de la distribution, 11 179 personnes physiques (70,3% des personnes physiques) détenaient 10 ares ou moins et 7 783 personnes physiques (48,9% des personnes physiques) détenaient 5 ares ou moins en 2016.

2.c Concentration du potentiel foncier

Concentration de la détention du potentiel foncier au sein des **personnes physiques** en 2016 (en terme de valeur)

Le coefficient de Gini de la détention de terrains disponibles au sein des 15 907 personnes physiques s'élève à 0,71 (contre 0,42 pour le revenu et 0,66 pour le patrimoine net).

Ceci indique un degré de concentration assez élevé : un coefficient de Gini proche de 0 implique une distribution parfaitement équitable et un coefficient de Gini proche de 1 une distribution totalement concentrée.

Les 1 591 personnes physiques formant le top 10% des possessions foncières à la plus haute valeur détenaient ainsi plus de 60% de la valeur des terrains disponibles aux mains des 15 907 personnes physiques.

Il y a donc des individus qui détiennent des possessions foncières à très haute valeur : 23 personnes physiques détenaient ainsi des terrains d'une valeur estimée à au moins 25 millions d'euros, 117 détenaient plus de 10 millions d'euros de terrains et 390 plus de 5 millions d'euros.

De l'autre côté de la distribution, 11 179 personnes physiques (70,3% des personnes physiques) détenaient 10 ares ou moins et 7 783 personnes physiques (48,9% des personnes physiques) détenaient 5 ares ou moins en 2016.

2.c Concentration potentiel foncier

Concentration de la détention du potentiel foncier au sein des **sociétés privées** en 2016 (en terme de valeur)

Sociétés privées - détention de terrains disponibles en 2016	Valeur du potentiel foncier détenu (en millions d'euros)	Valeur moyenne du potentiel foncier détenu (en millions d'euros)	Part de la valeur du potentiel foncier détenu par des sociétés privées (en %)	Part de la valeur totale du potentiel foncier détenu par tout type de propriétaire (en %)
10 propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur	1 775	178	46,1	8,6
50 propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur	2 892	58	75,1	13,9
100 propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur	3 253	33	84,5	15,7
Top 1% des propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur (7)	1 605	215	41,7	7,7
Top 10% des propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur (75)	3 111	42	80,8	15
Top 20% des propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur (149)	3 428	23	89	16,5

Une deuxième perspective

**À partir de l'ensemble des parcelles et lots détenus par des entités juridiques
en se basant sur les données du cadastre**

3. La détention de parcelles et de lots

- Une deuxième perspective que nous pouvons prendre pour aborder la question peut se faire:
 - sur base d'informations que le ministère des Finances a obtenu de la part du Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE), qui gère la base de données de l'Administration du cadastre et de la topographie (ACT).
 - Cette analyse se fait sur l'ensemble des « parcelles » et des « lots » enregistrés au cadastre (pour les surfaces contenues au PAG et en-dehors)
 - Le cadastre recense en effet d'un côté les personnes physiques et de l'autre côté les personnes morales appelées « entités juridiques » d'après une typologie selon leur personnalité juridique.

3.d Limitations en matière d'interprétation des statistiques

- **Attention:**

Le système de la publicité foncière n'a jamais été conçu pour être un outil statistique permettant d'évaluer la détention des propriétés immobilières. Les données présentées ici restent dès lors partielles pour des raisons méthodologiques.

1. Si elles couvrent certes toutes les entités juridiques, elles ne se limitent pas aux propriétés immobilières destinées au logement.

Les parcelles et lots recensés se situent dans des zones réservées à de multiples objets (zones d'habitation, zones de bâtiments et d'équipements publics, zones d'activités, zones de sports et de loisirs, zones mixtes, zones de jardin familiaux, zones non affectées etc.).

Les statistiques ne permettent donc pas de tirer des conclusions sur le rôle que les activités immobilières des entités juridiques jouent sur le logement au sens strict.

2. Les données cadastrales distinguent entre plusieurs types de « droits réels » dont la propriété, l'usufruit, la superficie et l'emphytéose. Les statistiques qui suivent se limitent aux « droits de propriété ».

3.d Limitations en matière d'interprétation des statistiques

3. Les statistiques ne recouvrent pas l'entièreté des sub-divisions d'une propriété, mais représentent uniquement les degrés de détention du premier niveau.
4. Les données disponibles ne permettent **ni** d'identifier les **bénéficiaires effectifs**, **ni** de rapprocher **les entités d'un groupe**, dont ils pourraient faire partie le cas échéant.
5. La tenue à jour des registres fonciers repose uniquement sur les extraits des actes de cession et des déclarations de succession, dressés par les notaires ou les agents compétents de l'Administration de l'enregistrement et des domaines (AED).
Les registres fonciers ne reprennent donc pas d'actes passés sous seing privé.

3.d Limitations en matière d'interprétation des statistiques

- Quelques précisions quant **au cadastre vertical (1)**

L'Administration du Cadastre et de la Topographie subdivise les propriétés immobilières en deux grandes catégories:

1. Les « **parcelles** »

Il s'agit d'une portion de terrain plus ou moins grande et appartenant à un même propriétaire ou à un même groupe de propriétaires.

2. Les « **lots** »

Les immeubles soumis au statut de la copropriété (appelées communément résidences) sont divisés

a. **en parties privatives**, dont l'usage exclusif est réservé à un seul des copropriétaires et dont la propriété exclusive lui revient, et

b. **en parties communes**, qui sont utilisées par l'ensemble des copropriétaires et font l'objet d'une propriété indivise entre eux.

- **Chaque partie privative distincte constitue un lot** privatif auquel est associé une quote-part des parties communes, couramment appelée millièmes.

3.d Limitations en matière d'interprétation des statistiques

- Quelques précisions quant **au cadastre vertical (2)**

Le cadastre vertical détaille les lots privatifs d'un immeuble en copropriété sous forme d'un tableau et de plans descriptifs de division qui permettent de les identifier et de les situer clairement.

L'établissement d'un cadastre vertical est obligatoire pour tout immeuble, nouvellement construit ou déjà existant, qui fut soumis au statut de la copropriété depuis 1989. Les immeubles organisés en copropriété avant 1989 doivent être réglés jusqu'en 2024.

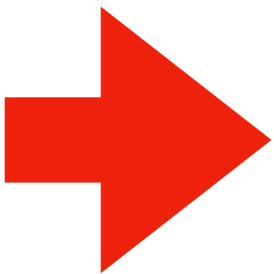
A l'heure actuelle, il existe un cadastre vertical pour 11.012 résidences. 1.943 résidences n'en disposent pas.

3.d Limitations en matière d'interprétation des statistiques

- Quelques précisions quant **au cadastre vertical (3)**
 1. Les parcelles qui sont occupées par une résidence détenue en copropriété ne sont pas reprises dans les données statistiques relatives aux parcelles.
 2. Les statistiques des lots ne reprennent que les lots issus des copropriétés dotées d'un cadastre vertical. (En effet les désignations anciennes ne comprennent pas de données relatives à la superficie.)

Donc:

- A. Les statistiques sur les parcelles ne comprennent pas les résidences détenues en copropriétés.
- B. Les statistiques sur les lots ne reprennent pas l'ensemble des lots privés.
 - Des rapprochements quantitatifs entre les parcelles et le territoire du pays ou entre la part des lots recensés dans l'ensemble des lots de copropriétés **ne sont donc pas possible.**
Une indication quelconque du genre « la part de tel type d'entité juridique **dans l'ensemble des parcelles ou des transactions** » serait dès lors méthodiquement incorrecte.



3.e Quelques précisions quant aux Fonds d'investissement spécialisés

- Conformément à loi du 13 février 2007 relative aux Fonds d'investissement spécialisés, les FIS peuvent prendre des formes juridiques différentes:
 1. **Les Fonds Communs de Placement** (= copropriété sans personnalité morale)
 2. **Les Sociétés d'investissement à capital variable SICAV** (elles mêmes organisées sous forme d'une société anonyme, d'une société en commandite par actions, d'une société en commandite simple, d'une société en commandite spéciale, d'une société à responsabilité limitée ou d'une société coopérative organisée sous forme de société anonyme)
 3. Les fonds d'investissement spécialisés qui n'ont pas les formes juridiques de fonds communs de placement ou de SICAV et qui sont régis par le **Chapitre 4 de la loi du 13 février 2007** relative aux fonds d'investissement spécialisés.

3.e Quelques précisions quant aux Fonds d'investissement spécialisés

- **Il n'y a pas de correspondance immédiate entre les données du cadastre et la qualité de FIS**
 1. Autrement dit: étant donné qu'un FIS peut prendre différentes formes juridiques (dont certaines ne leur confèrent même pas de personnalité morale), aucun rapprochement immédiat n'est possible entre les « entités juridiques » de l'ACT et le concept FIS.
Il faudrait éplucher individuellement l'ensemble des formes juridiques sous lesquelles peuvent apparaître un FIS pour éventuellement pouvoir dresser un tableau plus précis de l'envergure de leurs « activités immobilières ».
 2. A cela s'ajoute que **tous les FIS n'investissent pas en biens immobiliers**, et parmi ceux qui le font, on peut estimer que ce n'est qu'**une part infime qui investit sur le marché luxembourgeois**.

Il faudrait donc éplucher une à une ces entités pour identifier celles qui sont actives dans l'immobilier luxembourgeois.
 3. Finalement, **les fonds** - comme les autres sociétés - **n'investissent pas nécessairement directement dans l'immobilier**, mais au travers de (sous-)sociétés. Là encore, un travail manuel colossal serait nécessaire pour obtenir un mapping complet, dont la plus-value serait d'ailleurs douteuse.

La détention de parcelles par les entités juridiques

Structuration des personnes recensées à l'ACT

- **Les personnes recensées à l'ACT se répartissent entre**
 - a. personnes physiques et
 - b. « entités juridiques ».
- **Les entités juridiques (personnes morales) se subdivisent à leur tour entre**
 - c. personnes de droit public (Etat, Communes, Etablissements publics, ...) et
 - d. personnes de droit privées (en gros les sociétés privées).
- **Les entités juridiques les plus importantes sont:**
 - COMMUNE RESP. ORGANISME COMMUNAL
 - ADMINISTRATION PUBLIQUE
 - SOCIETE ANONYME DE DROIT LUXEMBOURGEOIS
 - ETABLISSEMENT PUBLIC
 - SOCIETE A RESPONSABILITE LIMITEE DE DROIT LUXEMBOURGEOIS
 - ETABLISSEMENT D'UTILITE PUBLIQUE
 - ASSOCIATION RESP. SOCIETE CIVILE LUXEMBOURGEOISE
 - CODE RESERVE AUX NUMEROS D'IDENTITE PROVISOIRES
 - SYNDICAT DE COMMUNES
 - ASSOCIATION AGRICOLE
 - SOCIETE D'INVESTISSEMENT A CAPITAL VARIABLE
 - ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF
 - SOCIETE EN COMMANDITE SIMPLE DE DROIT LUXEMBOURGEOIS
 - CONGREGATION RELIGIEUSE
- **.... en tout l'ACT distingue 80 entités juridiques différentes.**

La détention de **parcelles** par les entités juridiques

En bref

- En tout, les 6.971 entités juridiques (matricules recensés) représentant des personnes morales, détiennent environ 72.520 hectares de parcelles au Luxembourg.
 - ce chiffre ne doit pas être rapporté à la taille du pays, étant donné que ni les parcelles hébergeant des résidences en copropriété n'y sont recensées, ni les fractions de propriétés à partir du niveau 2.
 - la très grande majorité des entités juridiques du pays ne détiennent aucune propriété foncière
- Les « entités » qui détiennent le plus de parcelles au Luxembourg sont l'Etat, les communes et les établissements publics: 62.000 hectares ce qui équivaut à 86% du total des parcelles recensées pour les entités juridiques. (Ces parcelles comprennent le réseau routier et ferroviaire, de même que des espaces verts et forêts et les bâtiments publics)
- Les entités de droit privé détiennent seulement **15,2% des ces parcelles**. Les Sociétés d'Investissement à Capital Variable, en détiennent **0,31 %** et les Sociétés anonymes **7,22%**.

La détention de **parcelles** par les entités juridiques

Le résumé

Forme juridique	Surface en hectares	En % du total	Nombre de sociétés	En % du total
Entités de droit public	61.453	84,74 %	237	3,40 %
Entités de droit privé	11.062	15,26 %	6.734	96,60 %
dont:				
SOCIETE ANONYME DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	5.237	7,22 %	1.958	28,09 %
SOCIETE A RESPONSABILITE LIMITEE DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	1.985	2,74 %	2.008	28,81 %
ASSOCIATION RESP. SOCIETE CIVILE LUXEMBOURGEOISE	1.320	1,82 %	1.158	16,61 %
ASSOCIATION AGRICOLE	379	0,52 %	14	0,20 %
SOCIETE D'INVESTISSEMENT A CAPITAL VARIABLE	227	0,31 %	8	0,11 %
ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF	219	0,30 %	190	2,73 %
AUTRES ENTITES DE DROIT PRIVE	1.696	2,34 %	1.398	20,05 %

La détention de **lots** par les entités juridiques

En bref

- En tout, les 4.268 entités juridiques (matricules recensés) **représentant des personnes morales**, détiennent des lots pour environ 269 millions de m² au Luxembourg.
- La majeure partie des lots détenus par des entités juridiques l'est par des entités de droit privé (91%).

Forme juridique	En %
Entités de droit public	8,32 %
Entités de droit privé	91,68 %
dont:	
SOCIETE ANONYME DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	43,68 %
SOCIETE A RESPONSABILITE LIMITEE DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	25,76 %
ASSOCIATION RESP. SOCIETE CIVILE LUXEMBOURGEOISE	12,02 %
SOCIETE D'INVESTISSEMENT A CAPITAL VARIABLE	2,91 %
SOCIETE EN NOM COLLECTIF DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	2,86 %
ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF	1,11 %
AUTRES ENTITES DE DROIT PRIVE	3,36 %

Peut-on tirer des conclusions?

1. Ces données ne permettent pas de conclure à une envergure importante des entités juridiques de droit privé recensées par l'ACT dans la détention de **parcelles**.
 - Seulement 15% (en surfaces) des **parcelles** détenues par des entités juridiques sont tenues par des entités juridiques de droit privé.
 - Le gros est détenu par des personnes privées et des entités publiques.
2. Ces données ne permettent pas d'identifier des « fonds immobiliers », ni des « fonds d'investissement spécialisés », mais leur rôle **dans la détention de l'ensemble des parcelles** est forcément mineur.
3. Pour les **lots**, la répartition des parts de détention entre personnes morales de droit public et personnes morales de droit privé est inverse. Mais sans prendre en compte la part des lots détenus par les personnes physiques, il est impossible de tirer des conclusions.

Peut-on tirer des conclusions?

1. La difficulté de tirer des conclusions valables à partir des données disponibles de l'ACT s'explique par les limitations de ces données qui n'ont pas été conçues pour répondre à des demandes de type statistique et visant une répartition exacte de la détention des propriétés immobilières selon une certaine typologie de personnes.
En effet:
 1. La données relatives à la surface ne permettent pas de donner une vue d'ensemble de la détention des propriétés immobilières.
 2. Ces mêmes données ne couvrent pas seulement les surfaces destinées au logement, mais tout type de propriété immobilière, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre des PAG.
 3. La détention immobilière d'une entité de droit privé ne se limite pas à une destination de logement, mais couvre également les besoins en terrains pour développer des activités commerciales et industrielles.

Une troisième perspective

**À partir des transactions enregistrées auprès de l'Administration
de l'Enregistrement et des Domaines
pour les années 2017, 2018 et 2019**

Attention

Limitations des données

Ces données ne permettent pas d'identifier l'ensemble des transactions, étant donné qu'une partie de celles-ci se fait sous forme de « share deal », c'est-à-dire que la seule société détentrice du bien immobilier change de propriétaire, ce qui correspond à une opération commerciale et non pas immobilière.

Ces transactions ne peuvent pas être recensées par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED).

En outre, les données ne se limitent pas uniquement aux transactions de propriétés immobilières destinées au logement.

Les transactions de **parcelles**

En bref

- Les transactions enregistrées sur les parcelles durant la période entre 2017 et 2019 concernent une surface totale de **52.942 hectares** (achats et ventes confondues).
 - 86% des surfaces concernent des transactions des **personnes privées**.
 - 14% des surfaces concernent des transactions des **entités juridiques**.
 - Dont un tiers, c'ad 5,5% concernent des transactions de *personnes morales de droit privé*.
- Les entités les plus importantes (en % sur le volume total):
 - 5,1% des surfaces concernent des transactions de **l'Administration publique**.
 - 2,2% des surfaces concernent des transactions de **Communes**.
 - 2,0% des surfaces concernent des transactions de **SàRL**.
 - 2,1% des surfaces concernent des transactions de **Sociétés anonymes**.
 - 0,6% des surfaces concernent des transactions de **Soc. Civiles immobilières**.
 - 0,1% des surfaces concernent des transactions de **SICAV**.

Les transactions de **parcelles** par les entités juridiques

En bref

- Les transactions enregistrées sur les parcelles durant la période de 2017 à 2019 concernent un montant total de **39,7 milliards d'euros** (achats et ventes confondues) dont
 - 62% des valeurs concernent des transactions des **personnes physiques**.
 - 38% des valeurs concernent des transactions des **entités juridiques**.
 - Dont neuf dixièmes, c'ad 35% concernent des transactions de *personnes morales de droit privé*.
- Les entités les plus importantes (en % sur le volume total):
 - 14,7% des valeurs concernent des transactions de **Sociétés anonymes**.
 - 13,6% des valeurs concernent des transactions de **SàRL**.
 - 2% des valeurs concernent des transactions de **Soc. Civiles immobilières**.
 - 2% des valeurs concernent des transactions de **SICAV**.
 - 1,6% des valeurs concernent des transactions de **Communes**.
- On peut en conclure que les entités juridiques de droit privé effectuent des transactions de parcelles de moindre taille, mais de plus grande valeur.

Les transactions de parcelles

Effectuées entre 2017 et 2019

Transactions des parcelles				
Sommes des années 2017 - 2019	Contenance			
	En m ²	% du total	Valeurs en euros	% du total
Personnes physiques	455.669.462	86,07 %	24.594.333.471	61,83 %
Entités juridiques	73.754.752	13,93 %	15.180.539.684	38,17 %
dont				
<i>Entités publiques</i>	<i>44.740.824</i>	<i>8,45 %</i>	<i>1.467.621.820</i>	<i>3,69 %</i>
<i>Entités privées</i>	<i>29.013.928</i>	<i>5,48 %</i>	<i>13.712.917.864</i>	<i>34,48 %</i>
Principales entités juridiques:				
ADMINISTRATION PUBLIQUE	27.008.354	5,10 %	608.165.564	1,53 %
COMMUNE RESP. ORGANISME COMMUNAL	11.731.589	2,22 %	643.713.112	1,62 %
SOCIETE ANONYME DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	11.134.806	2,10 %	5.844.020.510	14,69 %
SOCIETE A RESPONSABILITE LIMITEE DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	10.738.991	2,03 %	5.423.295.258	13,63 %
ETABLISSEMENT D'UTILITE PUBLIQUE	3.338.564	0,63 %	50.311.026	0,13 %
ASSOCIATION RESP. SOCIETE CIVILE LUXEMBOURGEOISE	3.273.767	0,62 %	808.677.700	2,03 %
ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF	1.515.804	0,29 %	63.438.769	0,16 %
ETABLISSEMENT PUBLIC	1.204.052	0,23 %	138.532.428	0,35 %
SYNDICAT DE COMMUNES	1.005.157	0,19 %	12.796.421	0,03 %
SOCIETE D'INVESTISSEMENT A CAPITAL VARIABLE	764.755	0,14 %	779.183.945	1,96 %
SOCIETE EN COMMANDITE SIMPLE DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	454.426	0,09 %	315.459.774	0,79 %
SOCIETE A RESPONSABILITE LIMITEE DE DROIT ETRANGER	427.303	0,08 %	102.727.595	0,26 %
SOCIETE ANONYME DE DROIT ETRANGER	89.683	0,02 %	147.504.733	0,37 %
Part des principales entités juridiques dans le total	72.687.251		14.937.826.834	
(parmi le total des entités juridiques)	98,55 %		98,40 %	
Somme globale	529.424.214	100,00 %	39.774.873.155	100,00 %

Les transactions de **lots** par les entités juridiques

En bref

- Les transactions enregistrées sur les **lots** durant la période de 2017 à 2019 concernent une surface totale de **6,2 millions de m²** (achats et ventes confondues) dont
 - 60% des surfaces concernent des transactions des **personnes physiques.**
 - 40% des surfaces concernent des transactions des **entités juridiques.**
- Les entités les plus importantes (en % sur le volume total):
 - 18% des surfaces concernent des transactions de **Sociétés anonymes.**
 - 16% des surfaces concernent des transactions de **SàRL.**
 - 1,8% des surfaces concernent des transactions de **Soc. Civiles immobilières.**
 - 0,9% des surfaces concernent des transactions de **SICAV.**
 - 0,5% des surfaces concernent des transactions de **Etablissements publics.**
 - 0,3% des surfaces concernent des transactions de **Communes.**

Les transactions de **lots** par les entités juridiques

En bref

- Les transactions enregistrées sur les **lots** et effectuées durant la période de 2017 à 2019 concernent un montant total de **22,4 milliards d'euros** (achats et ventes confondues) dont
 - 66% des valeurs concernent des transactions des **personnes physiques.**
 - 34% des valeurs concernent des transactions des **entités juridiques.**
- Les entités les plus importantes (en % sur le volume total):
 - 15% des valeurs concernent des transactions de **Sociétés anonymes.**
 - 15% des valeurs concernent des transactions de **SàRL.**
 - 1,8% des valeurs concernent des transactions de **Soc. Civiles immobilières.**
 - 0,5% des valeurs concernent des transactions de **SICAV.**
 - 0,1% des valeurs concernent des transactions de **Communes.**
- On peut constater que les entités juridiques de droit public sont quasiment absentes des transactions de lots.

Les transactions de lots

Effectuées entre 2017 et 2019

Transactions des lots				
Sommes des années 2017 - 2019				
	Contenance en m²	En %	Valeurs en euros	En %
Personnes physiques	3.774.079	60,46 %	14.842.559.774	66,13 %
Entités juridiques	2.468.572	39,54 %	7.603.493.152	33,87 %
dont				
<i>Entités publiques</i>	<i>67.474</i>	<i>1,08 %</i>	<i>187.255.773</i>	<i>0,83 %</i>
<i>Entités privées</i>	<i>2.401.098</i>	<i>38,46 %</i>	<i>7.416.237.379</i>	<i>33,04 %</i>
Principales entités juridiques:				
SOCIETE ANONYME DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	1.162.646	18,62 %	3.496.342.224	15,58 %
SOCIETE A RESPONSABILITE LIMITEE DE DROIT LUXEMBOURGEOIS	988.122	15,83 %	3.258.209.747	14,52 %
ASSOCIATION RESP. SOCIETE CIVILE LUXEMBOURGEOISE	112.603	1,80 %	393.081.123	1,75 %
SOCIETE D'INVESTISSEMENT A CAPITAL VARIABLE	55.669	0,89 %	101.290.661	0,45 %
ETABLISSEMENT PUBLIC	31.197	0,50 %	93.581.482	0,42 %
COMMUNE RESP. ORGANISME COMMUNAL	17.137	0,27 %	29.897.623	0,13 %
SOCIETE A RESPONSABILITE LIMITEE DE DROIT ETRANGER	14.873	0,24 %	29.068.205	0,13 %
SOCIETE ANONYME DE DROIT ETRANGER	14.432	0,23 %	15.328.557	0,07 %
ETABLISSEMENT D'UTILITE PUBLIQUE	8.864	0,14 %	26.809.306	0,12 %
ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF	8.804	0,14 %	22.541.731	0,10 %
ADMINISTRATION PUBLIQUE	8.599	0,14 %	30.073.000	0,13 %
Part des principales entités juridiques ds total	2.422.946		7.496.223.659	
(parmi le total des entités juridiques)	98,15 %		98,59 %	
Somme globale	6.242.651	100,00 %	22.446.052.926	100,00 %

Peut-on tirer des conclusions?

1. Ces données concernent l'ensemble des opérations immobilières, donc pas seulement celles destinées au logement!
2. Pour évaluer plus exactement l'impact des entités juridiques de droit privé sur l'ensemble des transactions immobilières de parcelles et de lots, il faudrait disposer du total des surfaces cédées au cours de la période et les montants des transactions autant pour les lots que pour les parcelles. En outre, il faudrait distinguer ces données selon le type de surface.
Pour évaluer l'impact sur la formation des prix, il faudrait exclure également les donations et les successions entre privés. En effet, ceux-ci influent évidemment les « prix moyens » de l'ensemble des transactions entre personnes privées.
3. Toujours est-il que la question se pose si un investissement dans une transaction immobilière aura un autre impact sur la formation des prix selon qu'il est effectué par une personne physique ou une personne morale. La même question se pose évidemment pour les transactions concernant l'immobilier du logement.
4. En tout état de cause, il apparaît que pour les transactions concernant les parcelles, l'Administration publique joue un rôle non négligeable parmi les entités juridiques, (36% des transactions en parcelles des entités juridiques).
Cependant en termes de valeurs, les transactions de l'Administration publique sont négligeables.
5. Les personnes physiques sont tout aussi dominantes pour ce qui est des lots (même si c'est à moindre envergure).

Peut-on tirer des conclusions?

6. **Des entités juridiques de droit non luxembourgeois sont pratiquement absentes des opérations immobilières (0.2% au niveau des valeurs des lots).**
7. **Les données ne permettent pas d'identifier des « fonds immobiliers », ni des « fonds d'investissement spécialisés ».**
8. De façon générale:

Les informations disponibles auprès de l'AED ne permettent pas:

1. d'identifier le rôle des « fonds immobiliers », ni des « fonds d'investissement spécialisés » sur le marché de l'immobilier luxembourgeois;
 2. de conclure à – ou d'exclure – un impact de ces activités sur la formation des prix immobiliers;
9. Pour cela, il faudrait mener une recherche qualitative pour laquelle ni le Ministère du Logement, ni le Ministère des Finances ou leurs administrations ne disposent des données et des ressources nécessaires.

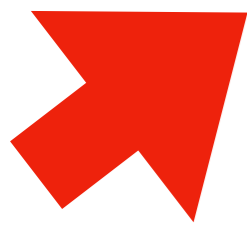
Conclusion finale

L'étude quantitative de **l'ensemble des données relatives aux entités juridiques recensées à l'AED et au Cadastre ne permet pas de tirer des conclusions pour ce qui est**

a) d'un **impact de ces activités** sur le marché immobilier national et notamment **sur la formation des prix immobiliers**

et forcément toute conclusion sur

b) **les risques potentiels** qui émanent desdites activités **quant à la formation d'une bulle immobilière au Luxembourg serait prématurée.**



Conclusion finale

Les études quantitatives sur base des données du Cadastre et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, effectuées par le CTIE et le Liser, ne permettent pas de conclure à un impact important des « fonds immobiliers nationaux ou internationaux ».

Par contre, les recherches qualitatives économiques effectuées au cours des années précédentes entre autres pour l'Observatoire de l'Habitat par le Liser ou le Statec viennent à la conclusion que :

- La forte hausse des prix résulterait d'un fonctionnement « normal » du marché, en présence d'une offre limitée et d'une demande forte en logements.
- Les éventuels comportements spéculatifs ne semblaient pas dominer sur le marché.

Les études de la Banque Centrale du Luxembourg (2016, 2018); du FMI (2018) et de l'OCDE (2017) en viennent à des conclusions semblables.

Merci pour votre attention



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Logement



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances