



AVIS

Avis III/14/2024

24 avril 2024

Relance du marché du logement Relance du marché du logement - amendements

relatif aux

Projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement et portant modification

- 1° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ;
- 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 3° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement ;
- 4° de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable.

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs) ;

Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 102, alinéa 8, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 115, numéro 13c, de la loi modifiée du 4 décembre concernant l'impôt sur le revenu ;

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 1969 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier ;

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal

Amendements parlementaires au projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement et portant modification : 1° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement ; 4° de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable.

Table des matières

1.	L'objet du projet de loi et des projets de règlement grand-ducal sous avis.....	2
2.	Quelques données pour contextualiser le projet de loi sous avis	3
3.	Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les mesures fiscales proposées	5
3.1.	Concernant l'introduction d'un abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'immeubles destinés à servir d'habitation à un locataire.....	7
3.2.	Concernant la hausse temporaire du crédit d'impôt dit « Bëllegen Akt » pour les acquéreurs-occupants	8
3.3.	Concernant la hausse temporaire du taux d'amortissement accéléré.....	9
3.4.	Concernant la réintroduction temporaire de l'imposition des plus-values au quart du taux global pour des plus-values immobilières	12
3.5.	Concernant l'introduction temporaire d'un régime de transfert en neutralité fiscale d'une plus-value immobilière pour l'année 2024	14
3.6.	Concernant la hausse du montant maximal de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs correspondant à l'habitation occupée par le propriétaire	15
3.7.	Concernant la hausse de l'exonération fiscale de 75 pour cent à 90 pour cent pour les revenus locatifs provenant de la gestion locative sociale.....	16
3.8.	Concernant l'introduction d'une prime locative pour salariés	16
4.	Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les mesures annoncées en relation avec les aides individuelles au logement.....	17
4.1.	Concernant l'adaptation des plafonds à l'évolution du niveau de vie corrigé	17
4.2.	Concernant l'adaptation du montant maximal de la subvention de loyer pour les ménages avec enfants	18
4.3.	Concernant l'augmentation des limites de revenu pour les primes d'accession à la propriété	19
4.4.	Concernant la subvention d'intérêts : Augmentation du taux maximal de la subvention d'intérêts et augmentation de la limite de revenu	19
4.5.	Concernant la Garantie de l'État – modification des conditions d'épargne, du taux de prêt maximal et des paramètres et limites de la garantie de l'Etat.....	20
5.	Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les modifications apportées à la loi relative au logement abordable	21
6.	Les réformes indispensables dans le contexte actuel	22
6.1.	Réforme de l'impôt foncier et introduction d'un impôt sur les terrains à bâtir retenus et les logements non-occupés	22
6.2.	Réforme du bail à loyer et introduction d'un plafonnement contraignant des loyers.....	23
7.	Conclusion.....	25

Par lettres en date du 8 février et 29 mars 2024, Monsieur Claude Meisch, ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire et Monsieur Gilles Roth, ministre des Finances, ont fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi, les projets de règlement grand-ducal et les amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique.

1. L'objet du projet de loi et des projets de règlement grand-ducal sous avis

Après une décennie marquée par une envolée historique des prix, la hausse abrupte et importante des taux d'intérêt a fait exploser le coût de financement des projets immobiliers au Luxembourg. Par conséquent, la grande majorité de la population n'a plus les capacités financières requises pour accéder à la propriété immobilière et est de facto exclue du marché.

Le cumul d'une panoplie de facteurs – les prix immobiliers élevés, l'envolée des taux d'intérêt, la hausse conséquente des prix de construction – est à la base d'un ralentissement important de l'investissement privé dans l'immobilier résidentiel et de l'activité du secteur de la construction. En effet, un recul important du nombre d'autorisations de bâtir et de ventes en état futur d'achèvement (VEFA) a pu être observé sur les derniers trimestres, baisse qui risque d'accentuer la crise du logement en intensifiant le déséquilibre entre élargissement du parc résidentiel existant et croissance démographique (respectivement hausse du nombre de ménages). Le recul de l'activité résulte non seulement du recul des acquéreurs-occupants, mais également du fait que la baisse de la rentabilité de l'immobilier locatif, résultat des prix immobiliers élevés et du resserrement de la politique monétaire, a fortement freiné l'intérêt des investisseurs dans ce type d'actif.

Afin de lutter contre cette baisse de l'activité dans le secteur immobilier qui exacerbe le déséquilibre entre création de logements et croissance démographique ainsi que, de manière générale, la crise du logement, le gouvernement a souligné pour une première fois dans le cadre de l'accord de coalition son intention d'introduire, entre autres, des mesures fiscales pour relancer et redynamiser le marché immobilier.

En février 2024, afin de remédier à ce soi-disant « arrêt » du marché immobilier, le gouvernement a déposé le projet de loi sous avis (ci-après « le PDL ») proposant un paquet de mesures et poursuivant, selon les auteurs, un triple but :

- 1) Renforcer le secteur de la construction et de l'artisanat afin de maintenir les emplois dans le secteur ;
- 2) Augmenter l'offre de logements ;
- 3) Soutenir les personnes pour acquérir ou louer un logement.

Toujours selon les auteurs du projet de loi sous avis, « *ce paquet comporte des mesures fiscales et non fiscales agissant à court, moyen et long terme et qui **ont été élaborées au courant des dernières semaines en collaboration avec tous les partenaires – publics et privés.** Elles concernent ainsi autant les particuliers que le secteur de la construction et les investisseurs.* »¹

Dans ce contexte nous tenons d'ores et déjà à souligner que le paquet n'a pas du tout été élaboré avec « tous » les partenaires. En effet, la collaboration avec un partenaire important – les représentants des salariés – a fait cruellement défaut en dépit du fait que ce sont les salariés qui sont touchés en première ligne et à deux niveaux par cette crise du logement et donc par les mesures prises par le gouvernement : tout d'abord en tant que salariés actifs dans les secteurs de la construction et de l'artisanat et, de manière générale, en tant que citoyens rencontrant de plus en plus de difficultés à se loger ! Par conséquent, nous demandons que toutes les mesures subséquentes soient élaborées en étroite collaboration avec les représentants des salariés !

En ce qui concerne le paquet sous avis, **les auteurs proposent tout d'abord une panoplie de mesures fiscales :**

- 1) Hausse temporaire du crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement des actes notariés immobiliers, communément appelé « Bëllegen Akt », à 40 000 euros pour les acquisitions d'immeubles documentées entre le 1er janvier 2024 et le 31 décembre 2024 ;

¹ Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, "Projet de Loi Portant Introduction d'un Paquet de Mesures En Vue de La Relance Du Marché Du Logement" (2024), 19.

- 2) Introduction d'un nouveau crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement pour des acquisitions d'immeubles destinés à servir d'habitation à un locataire ;
- 3) Réintroduction de l'imposition des plus-values au quart du taux global pour des plus-values immobilières réalisées entre le 1er janvier 2024 et le 31 décembre 2024 ;
- 4) Introduction temporaire d'un régime de transfert en neutralité fiscale d'une plus-value immobilière pour l'année 2024 sous réserve que celle-ci soit transférée sur un immeuble de remplacement destiné à des fins de gestion locative sociale ou sur un immeuble respectant les exigences relatives aux classes de performance énergétique, d'isolation thermique et de performance environnementale A+ ;
- 5) Augmentation du taux de l'amortissement accéléré à 6 pour cent pour une période de 6 ans pour les acquisitions d'immeubles à construire durant l'année 2024 ;
- 6) Hausse du montant maximal de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs correspondant à l'habitation occupée par le propriétaire ou destinée à être occupée par le propriétaire ;
- 7) Hausse de l'exonération fiscale de 75 pour cent à 90 pour cent pour les revenus locatifs provenant de la gestion locative sociale ;
- 8) Mise en place d'une exemption partielle des primes accordées par un employeur à un salarié à des fins de location d'un logement occupé à titre de résidence principale par ce salarié.

En outre, le projet de loi propose plusieurs modifications **concernant le régime des aides individuelles au logement** :

- 1) Adaptation des plafonds à l'évolution du niveau de vie corrigé ;
- 2) Adaptation du montant maximal de la subvention de loyer pour les ménages avec enfants ;
- 3) Augmentation des limites de revenu pour les primes d'accession à la propriété (et par extension les primes d'épargne) ;
- 4) Subvention d'intérêts : Augmentation du taux maximal de la subvention d'intérêt et augmentation de la limite de revenu ;
- 5) Garantie de l'État : Modification des conditions d'épargne, du taux de prêt maximal et des paramètres et limites de la garantie de l'Etat ;

Concernant le logement abordable, outre l'adaptation des plafonds sur base des données EU-SILC les plus récentes, il est proposé d'adapter les plafonds d'éligibilité pour la vente abordable et la vente à coût modéré des logements de promoteurs publics ayant bénéficié d'une participation financière (aide à la pierre).

2. Quelques données pour contextualiser le projet de loi sous avis

Les auteurs du projet de loi sous avis soulignent que « *le marché de l'immobilier se trouve **actuellement** quasiment à l'arrêt* » et que « *les ménages, y compris ceux de la classe moyenne, ne disposent parfois plus des moyens financiers nécessaires pour acquérir un logement* ». ²

Les données les plus récentes sur l'évolution du marché immobilier témoignent effectivement d'un ralentissement important s'étant matérialisé à la suite de l'envolée des prix de construction et du resserrement de la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne. Cela dit, il faut tout de même souligner que ce recul de l'activité suit une décennie durant laquelle les prix du foncier constructible et de l'immobilier résidentiel ont carrément doublé et évolué à un rythme nettement plus dynamique que les revenus des ménages.

Concernant le nombre de transactions immobilières, les auteurs du PDL sous avis soulignent qu'au « *3e trimestre 2023, sur ceux des appartements en construction, des maisons existantes et des terrains à bâtir, le plus faible nombre de ventes d'immeubles sur un trimestre a été relevé depuis la création du fichier de la publicité foncière en 2007. En ce qui concerne en particulier le segment des appartements en construction (VEFA), le nombre de transactions constaté au cours des trois premiers trimestres 2023 est plus de 5 fois inférieur à la moyenne des années précédant la crise sanitaire.* » ³

² Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, 19.

³ Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, 19.

En effet, en réponse à la question parlementaire n° 202 du 19 janvier 2024 de la Députée Liz Braz, le ministre des Finances, Gilles Roth, et le ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, Claude Meisch, ont livré des données concernant le nombre de transactions VEFA ainsi que la répartition entre propriétaires-occupants et investisseurs parmi les acquéreurs d'appartements en construction.

Tableau 1 : Décomposition des ventes d'appartements (issues des actes notariés) entre 2017 et 2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023**
Nombre de ventes d'appartements existants	3 304	3 491	3 096	3 060	3 431	3 106	1 547
<i>en % du total des ventes</i>	64,8%	65,8%	59,5%	59,9%	72,1%	72,7%	86,3%
Nombre de ventes d'appartements en construction (VEFA)	1 794	1 815	2 107	2 045	1 325	1 169	245
<i>en % du total des ventes</i>	35,2%	34,2%	40,5%	40,1%	27,9%	27,3%	13,7%
dont VEFA pour propriétaires-occupants (TVA de 3%)	1 126	1 210	1 220	1 212	823	712	129
<i>en % du total des Ventes en Etat Futur d'Achèvement (VEFA)</i>	62,8%	66,7%	57,9%	59,3%	62,1%	60,9%	52,7%
dont VEFA pour investissement (TVA de 17%)	668	605	887	833	502	457	116
<i>en % du total des Ventes en Etat Futur d'Achèvement (VEFA)</i>	37,2%	33,3%	42,1%	40,7%	37,9%	39,1%	47,3%
Nombre TOTAL de ventes d'appartements (après sélection, rejets et traitements)	5 098	5 306	5 203	5 105	4 756	4 275	1 792

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

** Pour l'année 2023, il ne s'agit que de la période du 1^{er} janvier au 30 septembre 2023. Les statistiques du 4^e trimestre 2023 seront publiées fin mars 2024.

Au vu du tableau ci-dessus, repris de la réponse précitée, il appert de manière évidente que le nombre de ventes a chuté de manière importante et que c'est notamment au niveau des VEFA que la baisse a été la plus prononcée.

En effet, les auteurs de la réponse soulignent que « *le phénomène le plus notable sur la période 2021-2023 est la réduction de la part des appartements en construction (VEFA) dans le total des transactions, jusqu'à atteindre seulement 13,7% sur les trois premiers trimestres de l'année 2023.* »

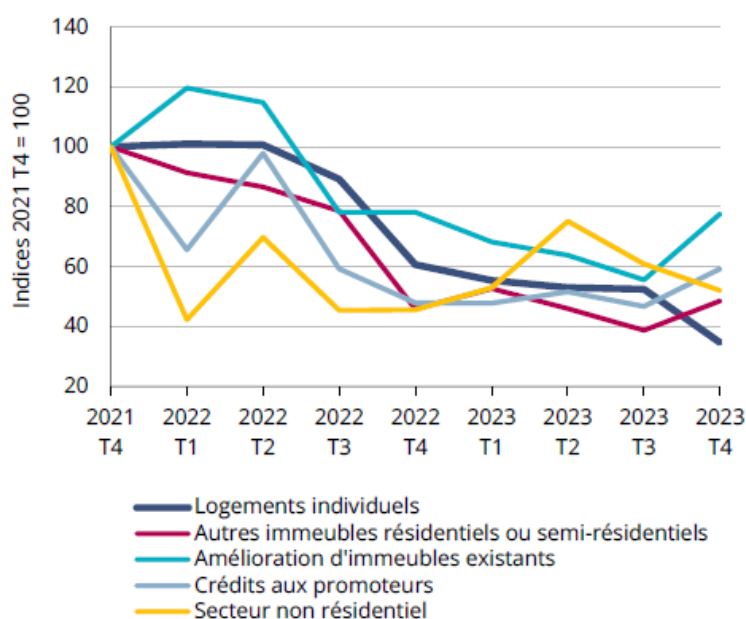
En ce qui concerne la répartition entre acquéreurs-occupants et investisseurs, force est de constater que le recul ne résulte pas seulement du repli des investisseurs. Tout au contraire, le nombre d'acquisitions en mode VEFA faites par des acquéreurs-occupants a baissé de manière encore plus importante et leur quote-part dans le total des acquisitions VEFA a même atteint le niveau le plus bas sur la période étudiée (2017-2023) avec seulement 52,7% sur les trois premiers trimestres 2023 contre 61,6% en moyenne sur la période 2017-2022. De l'autre côté, la quote-part des investisseurs dans le nombre total de VEFA a atteint un niveau historiquement élevé avec 47,3% contre seulement 38,4% en moyenne sur la période 2017-2022.

Cela dit, la CSL tient à souligner que les données prémentionnées ne deviennent généralement accessibles qu'avec un retard plus ou moins conséquent et sont donc inadaptées à une évaluation en temps réel de l'évolution du marché immobilier. En effet, les dernières données disponibles portent sur les transactions – prix immobiliers, nombre de ventes, etc. – du 3^{ème} trimestre 2023, actes notariés résultant de compromis signés potentiellement déjà au 2^{ème} trimestre 2023.

Or, plusieurs facteurs pourraient actuellement déjà soutenir une stabilisation, voire une relance du secteur en 2024 en dehors des mesures fiscales proposées par les auteurs du PDL – le ralentissement de l’inflation, la stabilisation des prix de construction, une baisse de plus en plus probable des taux directeurs dès la 2^{ème} moitié de 2024, une hausse de la rentabilité de l’investissement dans l’immobilier locatif en raison de la hausse des loyers et la stabilisation de l’évolution des prix des VEFA, la forte demande résultant de la croissance démographique continue, etc.

Ainsi, le STATEC a noté récemment certains aspects positifs en ce qui concerne le marché des crédits immobiliers au Luxembourg : « *En revanche les prêts octroyés pour des immeubles résidentiels et des améliorations de logements existants repartent à la hausse au 4e trimestre (resp. +25% et +40% sur un trimestre) retrouvant leur niveau d’il y a un an. Les crédits accordés aux promoteurs progressent également (+27% sur un trimestre, +24% sur un an).* »⁴

NOUVEAUX CRÉDITS IMMOBILIERS AU LUXEMBOURG



Source: BCL (données désaisonnalisées)

En outre, le STATEC projette une amélioration des perspectives liées, entre autres, à une baisse potentielle des taux d’intérêt :

« **Les perspectives semblent néanmoins s’améliorer.** Selon l’enquête sur la distribution du crédit bancaire au Luxembourg, les sept grandes banques interrogées ont en moyenne indiqué qu’elles ont refusé moins de crédits et qu’elles ne durciraient pas davantage les critères d’octroi de crédits immobiliers au cours des prochains mois. **Elles anticipent une remontée de la demande de crédits immobiliers dès ce 1er trimestre 2024** alors que celle de crédits à la consommation demeurerait inchangée. **Les taux devraient être plus ou moins stables sur la première moitié de l’année puis commencer à diminuer avec la réduction des taux directeurs attendue.** »⁵

3. Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les mesures fiscales proposées

Le choc provoqué par la hausse des taux d’intérêt et le ralentissement conséquent de l’activité du secteur de la construction et du nombre de VEFA constitue à la fois un danger et une opportunité. Tandis que notre Chambre est tout à fait consciente du fait qu’il faut prendre des mesures pour éviter que le déséquilibre entre production en logements et croissance démographique s’exacerbe, nous refusons l’idée de stimuler la construction de logements en accordant des subventions exorbitantes aux investisseurs-bailleurs, approche qui risque, à moyen terme, de renforcer le déséquilibre entre multipropriétaires et locataires ainsi que, de manière plus générale, les inégalités patrimoniales. En

⁴ STATEC, “Deux Années Difficiles Pour La Zone Euro,” Conjoncture Flash (Luxembourg, février 2024), 2.

⁵ STATEC, 2.

effet, il est inacceptable que le subventionnement étatique de l'investissement dans le locatif (majoritairement au profit des acteurs aisés) soit plus conséquent que le soutien étatique accessible aux primo-acquéreurs respectivement aux locataires !

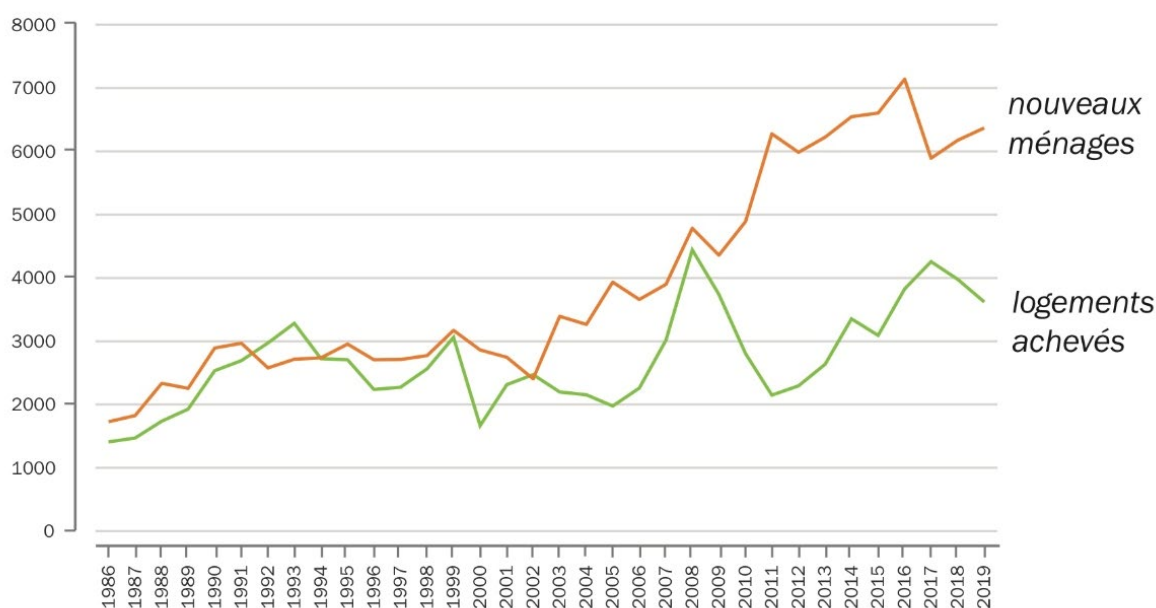
Au vu du repli des investisseurs, nous sommes d'avis que l'Etat devrait plutôt profiter de l'occasion pour tout d'abord élargir le parc immobilier public respectivement la réserve foncière en main publique.

De plus, le contexte actuel constitue également une opportunité pour rendre le marché immobilier plus social et plus équilibré à travers l'introduction d'instruments pour soutenir les propriétaires-occupants, dont notamment les primo-acquéreurs, lors de l'acquisition d'une résidence principale ce qui permettrait à ces derniers de commencer à se constituer un patrimoine tout en réduisant le degré de concentration de la propriété immobilière dans les mains d'une couche sociale privilégiée.

Cela dit, nous tenons également à souligner qu'en dépit du contexte fiscal extrêmement favorable qui régnait pendant presque deux décennies - amortissement accéléré, déductibilité intégrale des intérêts, etc. - ainsi que des taux d'intérêt historiquement bas des dernières années, le Luxembourg n'a jamais atteint une croissance suffisamment dynamique du parc résidentiel pour absorber la croissance démographique du pays.

En effet, en dépit de l'essor du marché immobilier sur la dernière décennie, force est de constater que ce succès de l'investissement dans la pierre (ayant provoqué une envolée regrettable des prix) n'a pas provoqué une hausse suffisante au niveau de l'offre de logements. En effet, tout au contraire, on a constaté que l'offre est relativement peu élastique ; tandis que le nombre de logements achevés par an est resté relativement stable, le nombre de nouveaux ménages a fortement augmenté sur ladite période et le déséquilibre entre offre et demande n'a cessé de gagner en amplitude.

Figure 1 : Logements achevés et nouveaux ménages de 1986 à 2019



Données : STATEC ; Graphique : Observatoire de l'habitat.

Ainsi, il apparaît de manière évidente qu'il existe, à part de l'intérêt de l'investissement dans ce type d'actif, d'autres barrières structurelles qui limitent la croissance du parc immobilier résidentiel luxembourgeois et qui sont, par conséquent, vecteurs de la crise du logement. En effet, les mesures fiscales proposées par les auteurs ne sont, dans les meilleurs des cas, qu'une goutte dans l'océan et une lutte durable et soutenable contre la crise du logement nécessite des réformes largement plus ambitieuses et incisives (nous y reviendrons en détail dans les chapitres finaux).

En outre, nous tenons à souligner que les mesures fiscales proposées risquent d'être partiellement, voire intégralement captées par les promoteurs à travers des hausses de prix. En effet, tandis que les mesures seront relativement coûteuses pour la main publique, rien ne garantit qu'elles auront un quelconque effet positif sur le nombre de logements créés respectivement l'accès au logement abordable.⁶

Dans ce contexte, nous tenons à souligner et déplorer l'absence de toute sorte d'analyse coûts-efficacité des avantages fiscaux en vigueur sur les dernières décennies, analyse qui est toutefois indispensable afin de pouvoir justifier leur réintroduction !

3.1. Concernant l'introduction d'un abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'immeubles destinés à servir d'habitation à un locataire

À l'image du crédit d'impôt dit « Bëllegen Akt », les auteurs du PDL proposent l'introduction **temporaire** d'un abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription, appelé « crédit d'impôt location » lors de l'acquisition par un **acquéreur-investisseur** d'un immeuble destiné à servir d'habitation à un locataire (articles 1 à 12 du PDL sous avis).

Le montant de l'abattement ne peut être supérieur à 20.000 euros pour chaque acquéreur-investisseur (personne physique).

L'avantage fiscal est limité aux actes notariés passés entre le 1^{er} janvier 2024 et le 31 décembre 2024.

Le logement en question doit servir d'habitation principale à un locataire en vertu d'un contrat de bail d'une durée minimale de deux ans.

L'occupation par un locataire doit être effective dans un délai de quatre ans à compter de la date de l'acte notarié d'acquisition.

La durée d'occupation par un locataire est fixée à une période ininterrompue de deux ans au moins.

La cession de l'immeuble, de même que l'interruption de l'affectation à des fins d'habitation à un locataire, intervenues endéans les deux ans à partir de la date d'occupation, donnent lieu au remboursement total de l'abattement accordé pour l'acquisition concernée.

Notons que le crédit d'impôt location est limité, contrairement au « Bëllegen Akt », aux seules acquisitions effectuées par vente en état futur d'achèvement (VEFA).

Notons également que le crédit d'impôt location peut être utilisé pour plusieurs acquisitions. Or, pour l'ensemble de ses acquisitions, un acquéreur-investisseur ne peut bénéficier que du montant maximum du crédit d'impôt location en vigueur lors de la dernière acquisition. Le montant de l'abattement qui est sollicité par un acquéreur-investisseur n'ayant pas épuisé la totalité du crédit d'impôt location lors d'acquisitions antérieures ne peut dépasser la différence entre le montant maximum du crédit d'impôt location de 20.000 euros et le montant accordé lors d'acquisitions antérieures.

La CSL rejette l'introduction du crédit d'impôt location au profit des investisseurs-bailleurs. Comme évoqué dans l'introduction à ce chapitre, nous rejetons généralement l'idée d'octroyer des avantages fiscaux supplémentaires aux investisseurs, mesures fiscales qui ne garantissent ni la construction de logements supplémentaires ni la mise en location de logements abordables. Tout au contraire, il s'agit de mesures fiscales coûteuses qui risquent de créer un effet d'aubaine et qui profitent exclusivement aux personnes physiques aisés, qui augmentent davantage les inégalités patrimoniales et pour lesquelles une analyse coût-bénéfice fait cruellement défaut.

À part du fait que nous rejetons, de manière générale, la mesure proposée, notre Chambre est d'avis que la durée de mise en location minimale telle que proposée par les auteurs est

⁶ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3758466

insuffisante pour justifier un avantage fiscal supplémentaire d'une telle envergure. En effet, le propriétaire-investisseur pourrait bénéficier de l'abattement fiscal tout en vendant le bien déjà après seulement deux ans de mise en location. Tandis que nous supportons la durée minimale d'occupation par le propriétaire de 2 ans telle que fixée dans le cadre du « Bëllegen Akt », nous proposons de fixer un délai plus conséquent pour le crédit d'impôt location (par exemple 5 ans) afin d'éviter que l'abattement rate son objectif respectivement de fixer un remboursement prorata en cas de mise en location pendant une durée se situant entre 2 à 5 ans.

Nous demandons également qu'il soit précisé que toute infraction en relation avec les dispositions imposées au bailleur par la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, dont notamment le non-respect du plafond de loyer légal imposé par la loi précitée devrait donner lieu au remboursement intégral de l'abattement accordé pour l'acquisition concernée. Dans ce cas, l'acquéreur-investisseur devrait également être privé de toute possibilité d'accéder à un stade ultérieur à un crédit d'impôt location.

3.2. Concernant la hausse temporaire du crédit d'impôt dit « Bëllegen Akt » pour les acquéreurs-occupants

Les auteurs proposent une hausse temporaire du crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement et de transcription des actes notariés, communément appelé « Bëllegen Akt », de 30.000 à 40.000 euros.

Ainsi, l'article 13 du projet de loi stipule :

*« Pour les acquisitions d'immeubles destinés à servir d'habitation documentées par acte notarié **passé entre le 1^{er} janvier 2024 et le 31 décembre 2024**, le montant de l'abattement, appelé crédit d'impôt, visé par la loi modifiée 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, **est de 40 000 euros.** »*

En 2002, le gouvernement a introduit un abattement fiscal sur les droits d'enregistrement et de transcription, dit « Bëllegen Akt » pour toutes les personnes **voulant acquérir un bien immobilier à des fins d'habitation personnelle et principale.**

Entre 2002 et 2023, ce crédit d'impôt fixé initialement à 20.000 euros par personne respectivement à 40.000 euros par couple a perdu énormément en valeur réelle par rapport à l'évolution du niveau des droits d'enregistrement.

En effet, étant donné que le niveau des droits d'enregistrement est fixé de manière proportionnelle au prix d'acquisition, la flambée des prix immobiliers a fait augmenter de façon mécanique le montant des droits d'enregistrement liés aux transactions immobilières.

Vu la nécessité absolue de soutenir les acquéreurs-occupants en général, et, en particulier, les primo-acquéreurs, notre Chambre a pleinement soutenu l'augmentation récente du plafond du crédit d'impôt de 20.000 à 30.000 euros qui faisait partie des mesures fixées dans l'accord dit « Solidaritéitspak 3.0 », signé le 7 mars 2023 à la suite des négociations qui ont eu lieu le 3 mars 2023 dans le cadre de la réunion du Comité de la coordination tripartite.

Cependant, dans le contexte de notre avis, nous avons souligné le fait que la hausse de 10.000 euros (+50%) est inférieure à l'écart s'étant creusé entre le plafond du crédit d'impôt, inchangé depuis 2002, et les prix immobiliers qui ont presque triplé (en dépit du léger recul des prix enregistré récemment à la suite du choc provoqué par la hausse des taux d'intérêt).

Par conséquent, nous saluons la proposition de hausser le crédit d'impôt encore davantage, de 30.000 à 40.000 euros par personne.

Cela dit, nous regrettons le fait que les auteurs proposent de limiter cette hausse aux seuls actes notariés passés en 2024. En effet, vu l'écart important qui s'est creusé entre la valeur maximale du crédit d'impôt et le niveau des droits d'enregistrement typiquement lié à l'acquisition d'un logement, **nous sommes d'avis que le « Bëllegen Akt » devrait être revalorisé de manière permanente.**

En outre, nous sommes d'avis que les primo-acquéreurs devraient être soulagés de manière durable et qu'il faudrait réfléchir, de manière générale, sur une baisse du niveau des droits d'enregistrement liés à l'acquisition **d'une résidence principale**. En effet, au vu du niveau des prix immobiliers, nous sommes d'avis que des droits d'enregistrement et de transcription à hauteur de +/- 7% du prix d'acquisition sont aujourd'hui devenus insoutenables et qu'il s'agit d'un mécanisme fortement anachronique.

Par conséquent, tandis que nous refusons toute baisse des droits d'enregistrement au profit des investisseurs-bailleurs, nous sommes d'avis qu'une réduction conséquente, voire une suppression des droits d'enregistrement pour les jeunes ménages (lors de l'acquisition d'une résidence principale dont le prix ne dépasse pas un certain plafond), respectivement pour les ménages modestes est tout à fait envisageable.

Dans ce contexte, nous tenons également à souligner que notre Chambre revendique depuis longtemps que l'imposition des transactions immobilières (élevée en comparaison internationale) soit continuellement transférée vers l'imposition récurrente de la propriété immobilière (progressive par rapport au volume du patrimoine total détenu par un contribuable) qui est actuellement presque inexistante au Luxembourg. En effet, le niveau relativement élevé des droits perçus lors de transactions immobilières risque de décourager les transactions et une allocation optimale des ressources. Par conséquent, il serait tout à fait envisageable de transférer l'imposition graduellement vers l'imposition récurrente des biens immobiliers, par ailleurs moins volatile, ce qui pourrait potentiellement améliorer le fonctionnement du marché immobilier luxembourgeois.

Cela dit, nous tenons à souligner l'importance de poursuivre les travaux sur la réforme de l'impôt foncier (IFON) lancés par le gouvernement précédent (nous y reviendrons dans le cadre des chapitres finaux).

3.3. Concernant la hausse temporaire du taux d'amortissement accéléré

Afin de redynamiser la demande de logements construits en vue de leur mise en location, les auteurs du projet de loi proposent la réintroduction temporaire du taux d'amortissement accéléré de 6% pour les logements locatifs dont l'achèvement remonte au début de l'exercice d'exploitation à moins de 6 ans et dont l'acquisition en mode VEFA a été faite durant l'année 2024.

Notons que nous avisons dans ce sous-chapitre à la fois l'article 21 du projet de loi sous avis et le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs), déposé en même date par le ministre des Finances, Monsieur Gilles Roth.

L'article 21 du PDL sous avis propose donc d'insérer un nouvel article 129f dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (ci-après « L.I.R. ») qui **introduit un abattement de revenu imposable qualifié d'abattement construction spécial** qui vaut pour toutes les immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif **pour lesquels le contribuable a signé un acte de VEFA entre le 1^{er} janvier 2024 et le 31 décembre 2024** et dont l'achèvement remonte au 1^{er} janvier de l'année d'imposition à moins de six ans.

Le montant de l'abattement construction spécial s'élève à 4% de la somme des valeurs se trouvant à la base du calcul de l'amortissement « classique » de 2% en vertu de l'article 106, alinéa 4, de la même loi. En combinaison avec le taux d'amortissement normal de 2% à appliquer à des immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif tel que prévu par le règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant **exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, l'amortissement annuel total équivaut à 6%.**

L'abattement construction spécial **ne peut toutefois dépasser 250.000 euros par an par contribuable physique** respectivement 500.000 euros pour les couples en cas d'imposition collective.

L'abattement construction spécial ne peut pas être cumulé avec l'abattement immobilier spécial visé à l'article 129e L.I.R. pour ce qui concerne les mêmes immeubles ou parties d'immeubles bâtis.

Afin de pouvoir juger la mesure, il faut tout d'abord rappeler les modifications apportées récemment au régime de l'amortissement accéléré.

Introduit en 2006, l'amortissement accéléré de 6% pendant 6 ans a été récemment modifié à deux reprises :

- 1) Dans le cadre de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021, le taux d'amortissement accéléré a été baissé à 4% pendant 5 ans. Cependant, la loi a également introduit un nouvel abattement immobilier spécial (article 129e de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu) de 1% pendant 5 ans pour la base amortissable $\leq 1.000.000$ euros. **En somme, cette modification a donc introduit un taux d'amortissement accéléré de 5% pendant 5 ans sur toute base amortissable $\leq 1.000.000$ euros et un taux d'amortissement accéléré de 4% pendant 5 ans applicable à toute base amortissable dépassant ce seuil.**
- 2) Dans le cadre de la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023, le dispositif fiscal de l'amortissement accéléré a été **limité à partir du 1^{er} janvier 2023 à deux immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif.**

En ce qui concerne cette limitation à deux immeubles ou parties d'immeubles, le projet de règlement grand-ducal sous avis vise une exception importante. Ainsi, il est proposé que cette disposition **ne s'applique pas « à des immeubles ou parties d'immeubles bâtis, affectés au logement locatif acquis par le contribuable entre le 1^{er} janvier 2024 et le 31 décembre 2024 par un acte de vente en état futur d'achèvement »**⁷ Au commentaire des articles, les auteurs précisent que **« ces immeubles n'entrent donc pas en ligne de compte pour le calcul de la limite des deux immeubles éligibles, au cas où le contribuable n'aurait pas encore bénéficié de l'amortissement accéléré de 4% tel qu'applicable à partir de l'année d'imposition 2023 sur deux immeubles acquis ou constitués »**.⁸

En outre, ils précisent **« que le bénéfice du nouvel abattement construction spécial, introduit par voie légale, s'appliquera aussi aux contribuables, dont deux immeubles ou parties d'immeubles bâtis sont déjà éligibles à l'amortissement accéléré de 4% tel qu'applicable à partir de l'année d'imposition 2023, ceci du moment qu'ils concluent une ou plusieurs ventes en état futur d'achèvement en l'année 2024 »**.⁹

Au vu du détail des différentes dispositions, il apparaît de manière évidente que cette mesure fiscale coûteuse et pour laquelle aucune analyse coût-bénéfice n'a été effectuée profite principalement aux personnes physiques les plus riches !¹⁰

En effet, pour une personne physique qui investit dans un ou deux appartements d'une valeur amortissable de 500.000 euros chacune pendant sa vie et qui déciderait donc de le faire en 2024 (notons qu'il s'agit déjà d'une personne fortement favorisée), la mesure ne présente qu'un gain fiscal « limité » car elle aurait de toute façon profité d'un amortissement de 5% sur 5 ans sous le régime actuellement en vigueur. Son gain fiscal par rapport au régime actuellement en vigueur est donc limité à 1% pendant 5 ans + 4% pendant 1 an, ce qui équivaut à un total de 9% de la valeur amortissable investi respectivement à 90.000 euros d'abattement au total.

Ce n'est évidemment pas rien et il s'agit toujours d'un avantage fiscal supplémentaire conséquent en comparaison aux dispositifs dont peuvent profiter les propriétaires-occupants respectivement les locataires. Cependant, l'avantage est négligeable par rapport à une personne physique très riche !

⁷ Ministère des Finances, "Projet de Règlement Grand-Ducal Portant Modification Du Règlement Grand-Ducal Modifié Du 19 Novembre 1999 Portant Exécution de l'article 106, Alinéas 3 et 4 de La Loi Modifiée Du 4 Décembre 1967 Concernant l'impôt Sur Le Revenu" (2024), 2.

⁸ Ministère des Finances, 4.

⁹ Ministère des Finances, 4.

¹⁰ Notons que nos calculs font abstraction de l'avantage fiscal dont le propriétaire-bailleur peut profiter pendant l'année (x mois) de l'achèvement vu que le montant de l'abattement pendant la première année varie d'un cas à l'autre en fonction de la date (du mois) d'achèvement respectivement de la mise en location.

Prenons maintenant l'exemple d'une personne très riche ayant déjà investi à deux reprises en 2023. Sous le régime actuellement en vigueur, cette personne n'aurait donc droit à aucun amortissement accéléré pour toute acquisition subséquente et elle ne pourrait donc profiter que du taux d'amortissement normal de 2%.

Cependant, grâce à ce nouvel régime, la personne pourrait investir massivement en 2024 afin de profiter du maximum prévu par le plafond du montant de l'abattement de 250.000 euros par an ce qui équivaldrait à un investissement à hauteur d'une valeur amortissable de 6.250.000 euros (4% de 6.250.000 = 250.000). Cela correspondrait à un investissement de 7.500.000 euros en présumant pour le foncier une quote-part modeste de 20%.

Sur 6 ans, par rapport au régime actuellement en vigueur, l'investisseur pourrait donc profiter d'un amortissement supplémentaire de 4% pendant 6 ans respectivement de 24% de son capital amortissable investi (contre seulement 9% pour l'investisseur « modeste »), ce qui correspondrait dans ce cas maximal à un avantage de $6 \times 250.000 = 1.500.000$ euros !

Notons dans ce contexte que seules les personnes riches aux liquidités très élevées peuvent profiter du maximum de l'avantage car l'article 2 du règlement N° 20-08 du 3 décembre 2020 fixant des conditions pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) impose, en ce qui concerne les crédits immobiliers sur des biens destinés à la location, une limite maximale de 80% « pour le rapport entre la somme de tous les prêts ou tranches de prêts garantis par l'emprunteur concernant un bien immobilier résidentiel au moment du montage du prêt et la valeur du bien à ce même moment (rapport Loan-To-Value, « rapport LTV ») ». ¹¹

Au vu de ces deux exemples, il appert de manière évidente que le régime proposé vise de facto exclusivement les personnes les plus riches ! En effet, pour un petit investisseur (p.ex. couple qui achète un appartement pour son enfant), l'avantage est modéré par rapport à un investisseur riche, et cela non seulement en valeur absolue (1.500.000 euros contre 90.000 euros d'abattement), mais pire encore, également de manière conséquente en valeur relative par rapport au capital investi amortissable (24% contre seulement 9%) !

Si notre Chambre est bien d'accord qu'il faut prendre des mesures afin de relancer le marché des VEFA et donc la production à court terme de logements afin d'éviter que les faillites se multiplient et que l'écart entre croissance du parc résidentiel et croissance démographique ce creuse davantage, nous ne sommes pas d'avis que la réintroduction, voire la rehausse des avantages fiscaux accessibles aux investisseurs représentent une solution efficace, équilibrée et juste.

Premièrement, un taux d'amortissement de 6% par an est un non-sens économique et dans aucune ligne avec le rythme de dépréciation d'un logement locatif. De plus, au vu des prix immobiliers actuels, il s'agit d'un cadeau fiscal exorbitant (plusieurs dizaines de milliers d'euros par an) qui dépasse de loin toutes les aides dont peuvent profiter les ménages modestes et les locataires. Notons d'ailleurs que ce régime soutient généralement une intensification des inégalités patrimoniales et figure parmi les éléments ayant dynamisé l'explosion des prix immobiliers sur la dernière décennie. L'amortissement accéléré était en vigueur pendant presque 2 décennies, période pendant laquelle les tensions sur le marché immobilier se sont fortement amplifiées. Il ne faut pas jeter de l'huile sur le feu !

Pire encore, au vu des dispositions proposées, nous constatons que la mesure cible de facto exclusivement les personnes privées les plus riches et leur accorde, en valeur relative et en valeur absolue, des avantages fiscaux exorbitants. Notre Chambre ne peut sous aucune condition soutenir des mesures tellement coûteuses et inégalitaires dont l'efficacité en ce qui concerne la production en logements à court et à moyen terme n'est pas prouvée.

Au vu de la chute du nombre de VEFA, il est indiscutable qu'une relance de l'activité s'avère nécessaire afin d'éviter que le déséquilibre entre production en logements et croissance démographique s'exacerbe tout en évitant autant que possible les pertes d'emploi dans le secteur de la construction et de l'artisanat. Cependant, il est d'une importance primordiale

¹¹ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rcsf/2020/12/03/a969/jo>

de mobiliser les bons leviers et d'éviter de prendre des mesures ineffectives, insoutenables et à fort effet régressif. En outre, il faut éviter à tout prix que les investisseurs dominent le marché des VEFA et que la quote-part des acquéreurs-occupants dans le total des acquisitions de logements en construction se dégrade davantage.

De plus, une relance temporaire à travers des avantages fiscaux telle qu'une hausse temporaire de l'amortissement accéléré risque de se faire au détriment de l'activité pendant les prochaines années. En effet, des personnes aisées pourraient profiter de l'occasion pour tout simplement anticiper des investissements dans le logement locatif qu'ils auraient de toute façon réalisés pendant les prochaines années et de profiter ainsi d'un rendement supplémentaire conséquent financé par l'Etat sans que la production totale (ou en moyenne sur plusieurs années) en logements serait nécessairement augmentée.

Si nous soutenons donc une relance du secteur des VEFA, nous sommes d'avis que cette relance devrait se faire, à part des programmes d'acquisition par la main publique dans le but de développer davantage le parc immobilier public, grâce à des aides étatiques accordées à des acquéreurs-occupants dont notamment les primo-acquéreurs.

Cependant, nous regrettons de constater que les auteurs visent de relancer le secteur des VEFA exclusivement à travers les investisseurs. En effet, aucune mesure n'est prévue pour particulièrement dynamiser et soutenir les acquéreurs-occupants lors de l'acquisition d'un logement en mode VEFA.

En effet, toutes les nouvelles mesures au profit des propriétaires-occupants ne sont pas limitées aux VEFA et ne devraient avoir qu'un effet négligeable sur l'activité des propriétaires-occupants sur le marché des VEFA.

Ainsi, ni la hausse temporaire du « Bëllegen Akt » ni celle du montant maximal de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs correspondant à l'habitation occupée par le propriétaire visent particulièrement les VEFA car les mesures sont également accessibles aux acquéreurs, voire aux occupants de logements existants. En ce qui concerne la stimulation du marché des VEFA à travers des propriétaires-occupants (notamment les primo-acquéreurs), l'effet de la hausse du « Bëllegen Akt » traditionnel sera également limité. En effet, vu que le niveau des droits d'enregistrement et de transcription sont limités lors d'une acquisition en mode VEFA étant donné que seule la valeur du foncier est soumise dans ce cas aux droits, la hausse du « Bëllegen Akt » n'aurait qu'un effet sur la quote-part du prix du foncier correspondant au logement acquis en VEFA par un primo-acquéreur se situant au-delà de +/- 430.000 euros pour un seul acquéreur respectivement 860.000 euros pour un couple.¹²

Or, il serait tout à fait possible de relancer le marché des VEFA à travers les acquéreurs-occupants en introduisant par exemple des mesures qui incitent de manière spécifique des acquisitions en mode VEFA par ces personnes (par exemple à travers une multiplication de la déductibilité des intérêts pendant une période X pour toutes les VEFA dont l'acte notarié est signé en 2024).

3.4. Concernant la réintroduction temporaire de l'imposition des plus-values au quart du taux global pour des plus-values immobilières

Le PDL sous avis propose la réintroduction temporaire du « quart taux ».

En effet, en matière d'imposition de plus-values réalisées lors de la vente d'immeubles bâtis et non bâtis faisant partie du patrimoine privé de personnes physiques, il faut différencier entre :

- 1) Les bénéfices de spéculation réalisés endéans une certaine période suivant l'acquisition ou la constitution de l'immeuble (actuellement fixé à 2 ans) qui sont imposés au taux marginal ;
et

¹² En présumant par exemple une quote-part du foncier de 30%, cela équivaldrait à un logement en VEFA d'un prix supérieur à 1,433 million d'euros (un seul acquéreur) respectivement d'un prix supérieur à 2,867 millions d'euros (pour un couple).

- 2) Les bénéfices de cession qui proviennent d'une aliénation à titre onéreux après ce délai qui sont imposés à un taux correspondant à la moitié du taux global.

Selon l'article 14 du PDL, les auteurs proposent de temporairement soumettre **les bénéfices de cession réalisés aux termes de l'article 99ter L.I.R. au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024 à un taux d'impôt réduit qui s'élève au quart du taux global.**

Au commentaire des articles, les auteurs stipulent, en se basant sur la réponse du ministre des Finances à la question parlementaire n°115 du 19 décembre 2018 concernant l'imposition au quart du taux global des plus-values :

« Cette mesure avait déjà été d'application pour la période du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2018 en vertu de la loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs et de la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018. En effet, cette mesure a à l'époque pu stimuler l'offre de terrains à bâtir et de logements, et a également contribué à une hausse des ventes immobilières. »¹³

Notre Chambre se pose des questions quant à l'objectif poursuivi par ladite mesure au vu des explications limitées quant à cet article.

En effet, il est absurde de se baser sur les soi-disant effets de l'introduction temporaire du quart taux du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2018 pour justifier une réintroduction de cette mesure étant donné que cette période était marquée par un contexte conjoncturel fortement différent de celui que nous pouvons observer actuellement.

En effet, tandis que 2023 était marqué par un ralentissement sensible de l'activité provoqué par une chute de la demande qui était insuffisante pour absorber les projets commercialisés (l'offre était largement plus élevée que la demande), la situation à l'époque était marquée, au contraire, par une situation inverse : l'offre n'était pas suffisante pour suivre la demande en période de politique monétaire accommodante et de forte croissance démographique.

Vu la situation actuelle où les problèmes se trouvent plutôt du côté de la demande, il n'y a aucune raison qui légitimerait l'introduction du quart taux.

Notons dans ce contexte qu'il s'agit une fois de plus d'une minorité de personnes qui profitent de cette mesure. En effet, selon l'article 99bis, alinéa 3, L.I.R., la plus-value réalisée lors de la vente de la résidence principale du contribuable est déjà aujourd'hui exonérée de toute imposition.

L'introduction du quart taux profite donc nullement aux propriétaires-occupants, mais aux seules multipropriétaires et il s'agit une fois de plus d'une mesure fiscale coûteuse, illégitime dans le contexte actuel et à effet fortement régressif !

En outre, vu la baisse récente des prix, les multipropriétaires aisés qui ont les moyens nécessaires attendent sûrement à ce que la plus-value en cas de vente prenne de l'ampleur supplémentaire et ce sont par conséquent seulement les multipropriétaires qui auraient vendu leur bien de toute façon (respectivement aux spéculateurs qui doivent vendre leurs biens) qui profitent de cette mesure fiscale, instrument qui n'aurait, par conséquent, aucun effet sur le nombre de constructions achevées respectivement l'activité dans le secteur de la construction.

Notons dans ce contexte que 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 et que les ventes supplémentaires soient absorbées par des investisseurs et des promoteurs immobiliers qui reconstitueraient leurs stocks.

La mesure bénéficierait donc surtout aux classes aisées en leur offrant des cadeaux fiscaux. Elle aurait pour conséquence d'accroître les inégalités sociales du fait d'un élargissement de l'éventail des revenus nets et des fortunes.

¹³ Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, Projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement, 25.

Nous tenons d'ailleurs à souligner que le traitement fiscal des plus-values de cession est déjà favorable à l'heure actuelle :

- Adaptation régulière du prix d'acquisition de l'immeuble vendu à l'évolution des prix,
- 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,
- Les plus-values ne sont imposées qu'à la moitié du taux global.

Cela dit, notre Chambre tient à exprimer son soutien quant aux mesures proposées dans le cadre des articles 16 et 17 du PDL sous avis qui visent l'augmentation à partir de l'année d'imposition 2025 du délai de spéculation à respecter afin de pouvoir bénéficier de l'imposition au demi taux d'une période de deux ans à une période de cinq ans, adaptation qui figure depuis longtemps parmi les revendications de notre Chambre.

3.5. Concernant l'introduction temporaire d'un régime de transfert en neutralité fiscale d'une plus-value immobilière pour l'année 2024

Vu l'indissociabilité des deux projets, nous prenons dans ce chapitre également position par rapport aux dispositions proposées par les auteurs du projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 102, alinéa 8, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

L'article 18 du PDL sous avis introduit la possibilité de transférer, sur demande du propriétaire-contribuable, des plus-values dégagées par application de l'article 99ter L.I.R. par la réalisation d'immeubles bâtis et non bâtis faisant partie du patrimoine privé du contribuable sur des immeubles de remplacement qui sont utilisés à des fins de GLS ou qui sont des bâtiments d'habitation atteignant le niveau A+ dans les classes de performance énergétique, d'isolation thermique et de performance environnementale.

Notons que les transferts sont limités aux plus-values des cession. Les opérations de spéculation sont exclues du régime.

Le PRGD sous avis précise les modalités du régime de transfert en neutralité fiscale d'une plus-value sur un bien de remploi, dont, entre autres, les conditions et règles suivantes :

- 1) Lorsque le prix de cession n'est réinvesti que partiellement, **la plus-value est transférée dans la proportion de la fraction réinvestie ;**
- 2) Pour que la plus-value puisse être transférée, il faut qu'un montant au moins égal à la plus-value à transférer soit réinvesti en fonds propres au plus tard **à la fin de l'année d'imposition qui suit l'aliénation de l'immeuble donnant droit à un transfert ;**
- 3) **La quote-part de la plus-value transférée sur le terrain ne peut être supérieure à 50 pour cent** du montant total de la plus-value pour laquelle le transfert est demandé ;
- 4) Les immeubles acquis ou constitués en remploi doivent être **des immeubles nouvellement construits ;**
- 5) La plus-value transférée devient imposable au titre de l'année d'imposition au cours de laquelle l'immeuble ou une partie de l'immeuble acquis en **remplacement devient la résidence principale du contribuable.**

Le PRGD sous avis est applicable aux plus-values réalisées **au cours de l'année d'imposition 2024.**

Concernant le point 4), nous constatons que l'article 6 du PRGD ne précise pas que les bâtiments d'habitation atteignant le niveau A+ doivent être situés au Luxembourg (tandis que c'est précisé pour les bâtiments GLS). Afin de contrecarrer des abus tout en garantissant la création de logements sur le territoire du Luxembourg, nous proposons donc de reformuler l'article 6 et de préciser que les bâtiments d'habitation acquis en remplacement atteignant le niveau A+ dans les classes de performance énergétique, d'isolation thermique et de performance environnementale, telles que définies par le

règlement grand-ducal modifié du 9 juin 2021 concernant la performance énergétique des bâtiments doivent se situer au Luxembourg !

Selon les auteurs, « dans le contexte de l'accord de coalition 2023-2028, il a été considéré de réintroduire le mécanisme **afin d'inciter les investisseurs à céder leurs terrains et immeubles et de réinvestir dans le logement abordable.** »¹⁴

Notre Chambre est plutôt réticente à l'idée d'introduire de manière temporaire la possibilité de transférer des plus-values dégagées lors d'une vente à titre onéreux pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, nous tenons à souligner que cette mesure ne profite en aucun cas à un propriétaire-occupant pour deux raisons :

- 1) La plus-value dégagée par un propriétaire-occupant lors de la vente de son habitation principale est de toute façon exemptée de l'impôt ;**
- 2) Le PRGD sous avis vise l'imposition de la plus-value transférée au cas où l'immeuble ou une partie de l'immeuble acquis en remplacement devient la résidence principale du contribuable.**

Par conséquent, la mesure vise uniquement les multipropriétaires respectivement les propriétaires terriens.

En ce qui concerne les propriétaires terriens, la majorité d'eux éviteront de vendre leur foncier à ce moment vu le recul des prix et de la demande provoquée par la hausse des taux d'intérêt. Les propriétaires terriens qui profiteraient donc de cette mesure seraient donc soit des promoteurs qui ont spéculé avec le foncier sur les dernières années et qui sont maintenant forcés à vendre, soit des héritiers qui veulent vendre leur héritage pour réinvestir, deux catégories qui ne nécessitent à nos yeux pas d'avantages fiscaux supplémentaires.

De manière générale, les propriétaires qui ont la possibilité d'attendre une relance du secteur et des prix évitent de toute façon de vendre en 2024. La mesure accorde donc des avantages fiscaux à des personnes aisées qui auraient de toute façon vendu leurs biens en cette année.

En outre, la mesure ne garantit nullement la création de logements abordables vu que les plus-values peuvent également être transférées vers des bâtiments d'habitation atteignant le niveau A+ en matière de performance énergétique et environnementale, logements qui ne seront guère abordables vu la forte demande et le plafond de loyer légal de facto inopérant (loi de 2006 relative au bail à usage d'habitation). Notons d'ailleurs que le dépassement du loyer légal sera fort probable pour ces logements étant donné que les plus-values transférées seront déduites du prix d'acquisition ce qui a un effet baissier conséquent sur le plafond de loyer légal !

Si nous rejetons donc la mesure proposée, nous tenons à titre subsidiaire à souligner certains aspects positifs du régime proposé tels que le fait que les bénéfices de spéculation seront exclus du régime (même si la période de 2 ans à respecter est très limitée) respectivement le fait que la quote-part de la plus-value transférée sur le terrain ne peut être supérieure à 50 pour cent du montant total de la plus-value pour laquelle le transfert est demandé (même si on aurait pu choisir un taux encore moins élevé).

3.6. Concernant la hausse du montant maximal de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs correspondant à l'habitation occupée par le propriétaire

Ce sous-chapitre se réfère aux projets de règlement grand-ducal suivants qui visent une hausse du plafond annuel des intérêts passifs déductibles en relation avec respectivement l'habitation occupée par le propriétaire ou l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier à partir de l'année d'imposition 2024 :

¹⁴ Ministère des Finances, "Projet de Règlement Grand-Ducal Portant Exécution de l'article 102, Alinéa 8, de La Loi Modifiée Du 4 Décembre 1967 Concernant l'impôt Sur Le Revenu" (2024), 4.

- 1) Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal ;
- 2) Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 1969 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier.

Les auteurs des projets proposent de hausser les plafonds actuellement en vigueur.

Ainsi, le plafond serait porté de 3.000 à 4.000 euros pour l'année de la fixation de la valeur locative et les cinq années suivantes, de 2.250 à 3.000 euros pour les cinq années suivantes et de 1.500 à 2.000 euros pour les années suivantes.

Notons que les plafonds sont majorés de leur propre montant pour le conjoint imposable collectivement avec le contribuable de même que pour chaque enfant pour lequel le contribuable obtient une modération d'impôt.

Etant donné que cette modification permet de soulager les propriétaires-occupants et les primo-acquéreurs, soutien qui est fort nécessaire au vu de l'évolution des prix immobiliers sur la dernière décennie et de l'envolée récente et abrupte des taux d'intérêt, notre Chambre salue la hausse du plafond annuel des intérêts déductibles en relation avec l'habitation occupée par le propriétaire.

3.7. Concernant la hausse de l'exonération fiscale de 75 pour cent à 90 pour cent pour les revenus locatifs provenant de la gestion locative sociale

Afin de mobiliser davantage d'acteurs présents sur le marché immobilier privé et ainsi soutenir l'action de la main publique en matière de logement abordable et à bon marché, l'article 20, 2^o, propose de porter l'exemption des revenus locatifs nets en rapport avec des logements loués à travers des organismes conventionnés œuvrant dans le domaine de la gestion locative sociale (GLS) de 75 % à 90 %.

La CSL donne un avis a priori favorable à l'extension de ce dispositif fiscal.

3.8. Concernant l'introduction d'une prime locative pour salariés

L'article 20 du PDL sous avis vise, entre autres, l'introduction d'une prime locative « *afin de faciliter l'entrée sur le marché de travail de jeunes professionnels, et de diversifier les éléments de rémunération à disposition des employeurs dans leur recherche de candidats adéquats* » (page 20 PDL).

Ainsi, il est inséré un nouveau numéro 13c à l'article 115 L.I.R. qui fixe une exemption de l'impôt de 25% de la prime locative versée mensuellement par l'employeur à un salarié à des fins de location d'un logement occupé à titre de résidence principale et dont le montant mensuel maximal donnant lieu à l'exemption est de 1.000 euros.

Selon les auteurs, cette exemption se « *justifie par la difficulté que peuvent rencontrer certains employeurs en pratique pour attirer des candidats adéquats aux profils recherchés, compte tenu du coût du logement locatif considéré souvent comme un élément décisif dans la décision d'accepter ou non un emploi au Luxembourg* ». ¹⁵

Afin de pouvoir profiter de l'exemption, les conditions suivantes doivent être remplies :

- 1) Le salarié doit être âgé de moins de 30 ans au début de l'année d'imposition ;
- 2) Le montant versé par l'employeur ne peut pas dépasser le montant supporté par le salarié au titre de son loyer, hors charges, tel que mis en évidence par le contrat de bail conclu par le salarié ;

¹⁵ Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, Projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement, 20.

- 3) **Le montant brut de la rémunération annuelle**, y compris l'ensemble des émoluments et avantages, **à l'exclusion de la prime locative**, du salarié à qui est versée la prime locative **ne dépasse pas trente fois le salaire social mensuel minimum pour travailleurs qualifiés**.¹⁶

Par conséquent :

- 1) Le montant de l'exemption est plafonné à un montant mensuel de 250 euros (25% de 1.000) ce qui correspond à un revenu net supplémentaire maximal de l'ordre de 100 euros maximum par mois.
- 2) Si le loyer payé par le salarié est inférieur à 1.000 euros par mois, le montant maximal éligible à la prime locative ne peut dépasser le loyer effectivement payé. En supposant par exemple un loyer de 750 euros, le montant maximal éligible à l'exemption correspond à 750 euros, donc une exemption de 187,5 euros.

Notons que « *le montant mensuel maximal de 1 000 euros est le montant correspondant à une occupation par mois entier et à temps plein. Au cas où le salarié n'exerce pas une occupation par mois entier et à temps plein, le montant mensuel maximal de la prime locative diminue en fonction du degré de la tâche exercée.* »

La Chambre des salariés soutient à priori l'introduction d'une prime locative partiellement exemptée de l'impôt en faveur des jeunes salariés aux revenus modestes.

Cependant, notre Chambre se pose des questions concernant le traitement fiscal de la prime locative au niveau de l'employeur dont notamment le niveau de cotisations sociales versées en relation avec la prime locative. En effet, en ce qui concerne les cotisations sociales, nous tenons à souligner que la prime locative devrait à tout prix être traitée de la même manière qu'un salaire traditionnel et que le % de cotisations versées en relation avec la prime locative, tant par le salarié que par l'employeur, devraient respecter les taux prévus pour un salaire traditionnel.

Le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 115, numéro 13c, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu sous avis précise les modalités d'application du nouvel numéro 13c de l'article 115 L.I.R.

Notre Chambre n'a à priori pas de commentaires à faire quant aux modalités d'application proposées.

4. Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les mesures annoncées en relation avec les aides individuelles au logement

Notre Chambre soutient les articles 22 à 24 du PDL qui ne nécessitent pas de commentaires de notre part.

4.1. Concernant l'adaptation des plafonds à l'évolution du niveau de vie corrigé

L'article 30 du PDL remplace les annexes I à VIII de la loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement qui fixent, entre autres, les limites de revenu à respecter afin de pouvoir bénéficier des différentes aides étatiques.

Les plafonds d'éligibilité fixés dans la loi précitée sont censés garantir que des ménages se situant dans une situation économique comparable en termes de niveau de vie soient aidés de façon comparable. Afin de tenir compte des différentes typologies de composition de ménage, les auteurs de la loi ont fait recours à l'indicateur du niveau de vie (seuils/déciles exprimés en revenu net).

Cependant, il a été constaté que les seuils tels que retenus initialement sous-estiment les seuils des déciles de revenu net (notamment pour les déciles 4 à 7). Ainsi, il s'est avéré indispensable de simuler à nouveau les seuils sur base d'une nouvelle approximation net. De plus, la nouvelle

¹⁶ Le montant brut de la rémunération mensuelle ne peut donc dépasser 2,5% le SSM pour travailleurs qualifiés. En termes annuels, trente fois le salaire social mensuel minimum pour travailleurs qualifiés correspond, au 1er septembre 2023, à 30 x 3 085,11 euros = 92 553,3 euros.

simulation a été réalisée sur base des données réelles les plus récentes disponibles que sont les revenus de l'année 2019 de la base de données EU-SILC 2020.

L'article 30 introduit par conséquent une adaptation vers le haut des plafonds d'éligibilité allant jusqu'à 25% (selon le nombre d'enfants). La CSL salue l'adaptation des plafonds d'éligibilité à l'évolution du niveau de vie corrigé.

Cependant, si nous soutenons l'augmentation généralisée des seuils d'éligibilité, nous nous demandons s'il ne faudrait pas également augmenter le niveau des aides vu l'envolée récente du coût de financement d'acquisitions immobilières.

4.2. Concernant l'adaptation du montant maximal de la subvention de loyer pour les ménages avec enfants

L'article 30 du PDL sous avis propose, entre autres, une modification de l'Annexe II – Subvention de loyer de la loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement.

Ainsi, il est proposé d'augmenter le montant maximal de la subvention de loyer pour les ménages avec enfant(s). En effet, le régime actuel prévoit un montant maximal de la subvention de loyer de 200 euros par mois pour un célibataire et de 280 pour un couple. En sus, le régime actuel prévoit pour les communautés domestiques composées d'un ou de plusieurs enfants une augmentation du montant (280 euros) de 40 euros par enfant.

Les auteurs du PDL proposent de modifier l'Annexe II afin d'augmenter ce montant à 80 euros par enfant afin de lutter ainsi contre le risque de pauvreté.

Si nous soutenons bien évidemment cette modification, nous proposons de réfléchir en sus sur une majoration générale de la subvention de loyer qui bénéficierait également aux célibataires. En effet, au vu des données récentes sur le profil des personnes se trouvant dans l'attente d'un logement abordable sur les listes du Fonds du logement, il appert que les célibataires sans enfant figurent de plus en plus parmi les personnes rencontrant des problèmes à se loger.

En effet, selon les derniers chiffres datant de fin janvier 2024, parmi les 5.996 candidats-locataires se trouvant actuellement sur les listes d'attente du Fonds du logement, 2.192 respectivement 36,6% étaient des célibataires sans enfants, taux qui est en forte progression depuis des années.¹⁷

De plus, ce sont ces célibataires aux revenus bas qui intègrent généralement les studios, chambres meublées respectivement appartements avec une chambre pour lesquels les prix par m² sont les plus élevés et dépassent régulièrement le plafond de 5% du capital investi en rendement annuel tel qu'imposé par la loi de 2006 relative au bail à usage d'habitation.

Afin de soulager les personnes concernées, nous proposons d'élargir la hausse de la subvention de loyer aux célibataires et nous demandons que la loi sur le bail à usage d'habitation, fort anachronique et de facto inopérante, soit reformée dans les meilleurs délais !

En outre, à part du niveau du loyer, nous tenons à souligner que le phénomène de la précarité de l'emploi et les incertitudes y liées (évolution du revenu, situation d'emploi future, etc.) représentent pour de nombreux salariés une barrière importante lors de la recherche d'un logement locatif.

Par conséquent, nous demandons que le gouvernement prenne les mesures nécessaires et soutienne toute initiative européenne visant à limiter autant que possible le travail précaire en luttant contre des relations qui impliquent un salaire particulièrement bas respectivement une faible sécurité de l'emploi (recours abusif et récurrent à des contrats à durée déterminée, travail en intérim, travailleurs de plateformes numériques, etc.).

¹⁷ Réponse du Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire sur la question parlementaire n°213 du 22 janvier 2024 concernant la liste d'attente du Fonds du logement (<https://www.chd.lu/fr/question/26343>).

4.3. Concernant l'augmentation des limites de revenu pour les primes d'accession à la propriété

La CSL soutient l'augmentation conséquente des limites de revenu pour la prime d'accession à la propriété jusqu'au 6^{ème} décile de niveau de vie inclus afin de garantir qu'un plus grand nombre de ménages puisse bénéficier de cette aide.

Notons que cette adaptation entraînera également un élargissement du cercle des bénéficiaires potentiels de la prime d'épargne qui est complémentaire à la prime d'accession à la propriété.

Type de communauté domestique	AS	AI	RI	RS
	Montant de la prime maximale	Montant de la prime minimale	Plafond de revenu pour la prime maximale	Plafond de revenu pour la prime minimale
			Revenu net annuel (en euros)	Revenu net annuel (en euros)
Personne seule	5 000 €	500 €	2 805	5 042 5 485
Communauté domestique sans enfant à charge	7 000 €	500 €	4 207	6 003 8 227
Communauté domestique avec 1 enfant à charge	8 000 €	500 €	5 329	7 083 10 421
Communauté domestique avec 2 enfants à charge	9 000 €	500 €	6 451	8 015 12 615
Communauté domestique avec 3 enfants à charge	10 000 €	500 €	7 573	8 709 14 809
+ par enfant à charge supplémentaire	+ 1 000 €	/	+ 841	+968 + 1 645

Note : Les valeurs du tableau s'entendent à la valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et adapté suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat.

4.4. Concernant la subvention d'intérêts : Augmentation du taux maximal de la subvention d'intérêts et augmentation de la limite de revenu

Au moment du dépôt du projet de loi relative aux aides individuelles au logement en décembre 2021, le taux maximal de la subvention d'intérêts a été fixé à 2,45%. Vu l'envolée récente des taux d'intérêts, les auteurs du PDL proposent de relever le taux maximal prévu pour la subvention d'intérêts de 2,45 à 3,5% afin de soulager les ménages qui rencontrent actuellement des problèmes à rembourser leur prêt respectivement les acquéreurs potentiels qui ont du mal à obtenir des prêts.

En outre, les auteurs proposent également une augmentation des différents plafonds de revenu applicables afin d'élargir le cercle des bénéficiaires potentiels.

Notre Chambre salue les modifications précitées (article 27 et article 30 du PDL).

Dans ce contexte, nous tenons à souligner que la hausse abrupte des taux d'intérêts a provoqué une envolée concomitante des marges sur intérêts et donc des bénéfices des banques.¹⁸

En effet, l'analyse des données de la comptabilité nationale pour le secteur des activités financières et d'assurance (Section K de la NACE Rév. 2) fait apparaître une valeur ajoutée brute en valeur qui était, en 2023, de 15,3% plus élevée par rapport à son niveau de l'année 2020 et a ainsi atteint un niveau historiquement élevé.

Ainsi, les banques ont réalisé des résultats records en 2023. Selon la Banque centrale du Luxembourg (BCL), le résultat avant provisions, dépréciations et impôts ainsi que le résultat net du secteur bancaire luxembourgeois ont atteint le niveau le plus élevé jamais enregistré. Le compte de résultats avant provisions, dépréciations et impôts a terminé l'année 2023 à plus de 9 milliards d'euros.

C'est 42% de plus qu'en 2022 (6,35 milliards d'euros) et même 74% de plus que la moyenne de la période 2010-2022 (5,2 milliards d'euros). Le résultat net des banques était de 6,6 milliards d'euros en 2023, soit une augmentation annuelle de 59%. Par rapport à la moyenne de la période 2010-2022, le résultat net en 2023 était supérieur de 67%.

Cela dit, au lieu d'attendre une éventuelle baisse des taux d'intérêts, notre Chambre demande au gouvernement d'analyser au plus vite dans quelle mesure il serait possible d'intervenir pour une limitation temporaire des marges sur intérêts afin de soulager ainsi les ménages et entreprises concernés tout en redynamisant l'activité dans les secteurs de la construction et de l'artisanat.

4.5. Concernant la Garantie de l'État – modification des conditions d'épargne, du taux de prêt maximal et des paramètres et limites de la garantie de l'Etat

L'article 25 du PDL sous avis apporte plusieurs modifications à l'article 13 (garantie de l'Etat) de la loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement.

L'article 25, 1°, introduit une disposition transitoire concernant la condition relative à l'épargne consécutive et régulière à respecter par les emprunteurs afin de pouvoir bénéficier d'une garantie de l'Etat. En effet, la nouvelle loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement prévoit que le solde du compte d'épargne en question doit avoir été alimenté annuellement d'un montant net de 1.000 euros contre seulement 290 euros sous l'ancien régime, pendant au moins 3 ans avant la date de la demande d'aide. Or, faute de régime transitoire, les demandeurs ayant respecté les anciennes dispositions (mais pas les nouvelles) se trouvent désormais écartés de cette aide étatique. Par conséquent, il y a lieu de compléter le texte en rajoutant une dérogation pour les épargnes constituées jusqu'au 31 décembre 2023 pour lesquelles le solde doit augmenter d'un montant net de seulement 290 euros.

La Chambre des salariés salue cet ajout.

L'article 25, 2°, propose une adaptation concernant le taux d'intérêt débiteur maximal à respecter afin de pouvoir bénéficier de la garantie d'Etat. En effet, vu que le projet de loi n°7938 ayant mené à la loi du 7 août 2023 a été déposé fin 2021 en période de taux d'intérêt historiquement bas, le texte actuellement en vigueur propose un taux d'intérêt maximal qui ne peut plus être respecté depuis l'envolée récente des taux d'intérêt. Il est donc proposé de hausser le taux maximal à respecter à 6%.

La Chambre des salariés salue cette modification qui est indispensable afin que les ménages ciblés puissent bénéficier de la garantie d'Etat. Cependant, nous nous demandons s'il ne faudrait pas profiter de l'occasion pour introduire un mécanisme automatique afin d'éviter qu'une situation similaire se reproduise.

Nous soutenons également le point 3° qui propose une adaptation des plafonds en matière de revenu net annuel à respecter par la communauté domestique demandeur (de 9.400 à 10.610 euros en cas d'un seul demandeur et de 11.200 à 14.690 euros en cas de pluralité

¹⁸ <https://www.csl.lu/app/uploads/2024/03/econews-4-2024.pdf>

de demandeurs, montants correspondant à la valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948) afin de pouvoir bénéficier d'une garantie de l'Etat.

Notre Chambre salue également l'article 26 qui augmente le taux-plafond de la garantie de l'Etat de 30 à 40% du coût du projet relatif au logement (la garantie de l'Etat ne peut porter sur la partie du prêt qui dépasse les 60% du coût du projet).

5. Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les modifications apportées à la loi relative au logement abordable

L'article 32 du PDL sous avis vise une hausse des seuils d'éligibilité pour les logements destinés à la vente abordable respectivement à coût modéré, respectivement des plafonds d'éligibilité pour devenir candidat-locataire et pour la détermination du loyer en ce qui concerne la location abordable.

En effet, outre l'adaptation des seuils sur base des données EU-SILC les plus récentes, il est proposé de rendre éligibles à l'acquisition d'un logement en vente abordable les communautés domestiques faisant partie du décile 7 (au lieu du décile 6) et de rendre éligibles à l'acquisition d'un logement en vente à coût modéré les ménages appartenant au décile 8 (au lieu du décile 7), mesure qui devrait permettre de soutenir les ventes de logements subventionnés dans le contexte actuel des taux d'intérêt élevés.

Tableau 2 : Plafond d'éligibilité pour les logements destinés à la vente abordable

Type de communauté domestique	Plafond d'éligibilité Revenu annuel
1 adulte sans enfant à charge	3-5956 397
Communauté domestique sans enfant à charge	5-5109 596
Communauté domestique avec 1 enfant à charge	6-50512 155
Communauté domestique avec 2 enfants à charge	7-36014 714
Communauté domestique avec 3 enfants à charge	8-00017 273
Enfant à charge supplémentaire	8901 919

Note : Les valeurs du tableau s'entendent à la valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et adapté suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat.

Tableau 3 : Plafond d'éligibilité pour les logements destinés à la vente à coût modéré

Type de communauté domestique	Plafond d'éligibilité Revenu annuel
1 adulte sans enfant à charge	4-0557 534
Communauté domestique sans enfant à charge	6-22011 302
Communauté domestique avec 1 enfant à charge	7-34514 315
Communauté domestique avec 2 enfants à charge	8-31017 329
Communauté domestique avec 3 enfants à charge	9-02520 343
Enfant à charge supplémentaire	1-0052 260

Note : Les valeurs du tableau s'entendent à la valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et adapté suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat.

Selon les auteurs, « Cette mesure se veut temporaire pour appuyer le nouvel élan du marché des ventes des promoteurs publics. Il conviendra donc d'analyser ses effets à court et moyen termes. »

Si nous nous opposons, de manière générale, pas à l'idée d'élargir l'accès à la vente subventionnée, et, de manière particulière, dans le contexte actuel des taux d'intérêt élevés vu que nous sommes bien conscients du fait que les promoteurs publics rencontrent actuellement des problèmes à trouver des acquéreurs éligibles aux capacités financières suffisantes, nous tenons tout de même à souligner que cette approche devrait être réévaluée une fois que le contexte monétaire évolue afin de garantir à moyen terme que les ménages les moins aisés continuent à être ciblés en première ligne.

En outre, nous tenons à souligner que notre Chambre est d'avis que la promotion du logement abordable public devrait se faire davantage à travers la location abordable car la constitution d'un parc abordable locatif constitue, à nos yeux, une condition sine qua non d'une lutte soutenable contre la crise du logement.

Cela dit, nous proposons que les responsables politiques analysent la possibilité de reclasser les logements en vente subventionnée - pour lesquelles aucun acquéreur éligible se trouve actuellement - de manière permanente en logement en location abordable.

6. Les réformes indispensables dans le contexte actuel

6.1. Réforme de l'impôt foncier et introduction d'un impôt sur les terrains à bâtir retenus et les logements non-occupés

L'augmentation structurelle et durable de la production en logements constitue le vecteur primaire dans la lutte contre la crise du logement, Cependant, le niveau de l'activité (même en période de politique monétaire accommodante) est de facto « artificiellement » limité en raison de la barrière structurelle primaire qu'est l'accès difficile et coûteux au foncier constructible.

L'omniprésence de comportements spéculatifs de la part de multipropriétaires (dont notamment les grands propriétaires terriens) joue un rôle primaire dans la crise que nous connaissons pour le moment.

La structure oligopolistique du marché foncier destiné à l'habitat et le phénomène de la rétention foncière pèsent lourdement sur l'évolution des prix du foncier et sur le volume et le prix de la

production en logements. Cependant, le niveau de l'imposition du foncier et de la propriété immobilière est actuellement dérisoire, incohérent et fortement anachronique.

Afin de lutter contre ce phénomène, il est indispensable de réformer le cadre fiscal qui est aujourd'hui largement dépassé par la réalité du marché.

Par conséquent, il faudrait viser une réforme ambitieuse de l'impôt foncier (IFON) qui devrait constituer l'instrument primaire dans la lutte contre la concentration excessive de la propriété foncière et immobilière dans les mains de quelques investisseurs privilégiés tout en sanctionnant la rétention et spéculation foncière.

En effet, l'IFON devrait être transformé en impôt progressif sur le patrimoine foncier et immobilier des contribuables afin de limiter les appétits commerciaux ou spéculatifs tout en favorisant une fluidification du marché immobilier en perspective d'un rééquilibrage espéré. Dans le cadre d'une réforme future, il faut absolument éviter de pénaliser le contribuable propriétaire d'un logement servant d'habitation personnelle. À titre d'exemple, nous proposons un modèle qui transformerait l'IFON en impôt progressif sur le patrimoine immobilier, qui prendrait en compte la valeur agrégée du patrimoine immobilier de chaque individu et qui prévoirait des taux d'imposition fortement majorés pour des logements et terrains intentionnellement retenus hors du marché.

En effet, au vu de la structure oligopolistique du marché du foncier constructible, la rétention de terrains ainsi que les nombreux logements vacants, il est indispensable d'introduire une taxe progressive sur la spéculation foncière et sur la rétention de logements.

Le projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier (IFON), l'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB) et l'impôt sur la non-occupation de logements (INOL) propose plusieurs changements importants, mais n'a pas encore été voté jusqu'à présent.

Le nouveau modèle de l'IFON se base sur un système d'évaluation foncière automatisée qui est censé établir une valeur de base reflétant la valeur foncière de chaque parcelle et prévoit un abattement au profit des contribuables qui résident dans leur propre logement. Cependant, le dispositif ne prévoit aucun élément progressif en fonction de la valeur immobilière totale détenue par un contribuable. Or, afin de transformer l'IFON en instrument de lutte contre la concentration excessive du patrimoine immobilier et foncier dans les mains d'une couche sociale privilégiée, il est indispensable de rajouter un élément progressif.

En même temps, la réforme prévoit également l'introduction de l'IMOB afin de lutter contre la rétention de terrains. Le projet vise une imposition du foncier constructible dont le niveau augmente progressivement avec la durée de rétention. Ce projet va sans doute dans la bonne direction. Cependant, il faut souligner que le degré de progressivité choisi est insuffisant au vu de l'urgence de la crise du logement qui nécessite une intervention immédiate et courageuse. En effet, afin de lutter de manière immédiate contre la rétention de terrains, il faudrait opter pour un degré de progressivité plus ambitieux.

Finalement, le projet de loi propose également l'introduction de l'INOL, un impôt annuel sur les logements vacants dont le niveau augmente progressivement avec la durée de non-occupation.

Au vu de l'urgence actuelle, il est incontournable d'introduire dès que possible une version ambitieuse des instruments précités.

6.2. Réforme du bail à loyer et introduction d'un plafonnement contraignant des loyers

Au vu de la hausse conséquente des loyers et du taux d'effort que les ménages locataires à revenus bas et moyens doivent consacrer pour se loger, un plafonnement contraignant des loyers est indispensable. Toutefois, le plafonnement légal actuellement en vigueur est fortement anachronique, incohérent et de facto inopérant. En effet, il s'avère que le plafonnement légal actuel des loyers n'est pas adapté à la réalité sociale et économique de notre époque et ne fournit pas la protection nécessaire. Par conséquent, nous demandons l'introduction d'un plafonnement plus efficace qui réaligne l'évolution potentielle des loyers avec celle du pouvoir d'achat des ménages locataires.

En 2020, le Ministre du Logement a déposé une réforme de la loi de 2006 relative au bail à usage d'habitation. Cependant, en dépit des nombreux amendements successifs apportés au projet de loi,

il aurait finalement comme effet un plafonnement des loyers qui est inacceptable, incohérent, insuffisamment protecteur des locataires, difficile à appliquer tout en risquant de rester généralement inopérant.

Au vu de la crise du droit au logement qui est en train de s'intensifier, il est indispensable de prendre les mesures suivantes :

- 1) L'introduction d'un plafonnement efficace et contraignant qui permet de protéger les locataires et de freiner la hausse conséquente des loyers. Le plafond réformé devrait permettre de faire évoluer les loyers en ligne avec le pouvoir d'achat des locataires ;
- 2) L'introduction d'un nouvel facteur de réévaluation du capital investi plus protecteur des locataires. Une réévaluation en fonction de l'indice des prix immobiliers (proposée dans le cadre du projet de loi) est inacceptable ;
- 3) Une forte augmentation du degré de transparence entre locataire et propriétaire-bailleur ainsi que l'introduction d'un registre national permettant l'enregistrement et le contrôle systématiques des loyers demandés ;
- 4) La sanction des propriétaires-bailleurs qui ne respectent pas le cadre légal ;
- 5) La professionnalisation et fonctionnarisation des commissions de loyers qui sont responsables en cas de conflit entre locataire et propriétaire.

En même temps, la réforme de la loi relative au bail à usage d'habitation devrait également introduire certaines autres mesures pour soulager les locataires. Ainsi, il faudrait également viser la réduction respectivement la redistribution de deux charges financières qui représentent souvent une barrière financière insurmontable pour certains locataires potentiels : le montant maximum de la garantie locative et les frais d'agence. En effet, il faudrait prévoir une baisse de la garantie locative maximale de 3 à 2 mois de loyer ainsi qu'une répartition à parts égales entre propriétaire et locataire des frais liés à l'intervention d'une agence immobilière lors de mise en location d'un logement.

7. Conclusion

En conclusion, tandis que nous reconnaissons tout à fait la nécessité d'une intervention politique afin de garantir une relance du secteur de la construction résidentielle (même si les perspectives semblent néanmoins s'améliorer) tout en augmentant de manière durable la production annuelle en logements, **la position de la Chambre des salariés par rapport au paquet de mesures proposées demeure plutôt mitigée.**

Au vu de la chute du nombre de VEFA, il est indiscutable qu'une relance de l'activité s'avère nécessaire afin d'éviter que le déséquilibre entre production en logements et croissance démographique s'exacerbe tout en évitant autant que possible les pertes d'emploi dans le secteur de la construction et de l'artisanat. **Cependant, il est d'une importance primordiale de mobiliser les bons leviers et d'éviter de prendre des mesures ineffectives, insoutenables et à fort effet régressif. En outre, il faut éviter à tout prix que les investisseurs dominent le marché des VEFA et que la quote-part des acquéreurs-occupants dans le total des acquisitions de logements en construction se dégrade davantage.**

De manière générale, nous sommes d'avis que le ralentissement de l'activité du secteur de la construction et du nombre de VEFA devrait être perçu comme une opportunité pour rendre le marché immobilier - fortement dysfonctionnel sur la dernière décennie - plus social et plus équilibré.

Tout d'abord, au vu du repli des investisseurs, nous sommes d'avis que **l'Etat devrait profiter de l'occasion pour élargir le parc immobilier public respectivement la réserve foncière en main publique.**

Par conséquent, **nous saluons le programme d'acquisition publique de projets en VEFA** annoncé par le gouvernement, mesure qui s'avère indispensable afin de relancer l'activité dans les secteurs de la construction et de l'artisanat tout en élargissant le parc en logements publics abordables.

En outre, **notre Chambre salue, de manière générale, les mesures censées soulager les propriétaires-occupants, dont notamment les primo-acquéreurs, lors de l'acquisition d'une résidence principale** ce qui permettrait à ces derniers de commencer à se constituer un patrimoine tout en réduisant le degré de concentration de la propriété immobilière dans les mains d'une couche sociale privilégiée.

Cela dit, nous soutenons la hausse temporaire du crédit d'impôt, dit « Bëllegen Akt » tout en proposant une majoration permanente, ainsi que la hausse du montant maximal de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs correspondant à l'habitation occupée par le propriétaire, respectivement les nombreuses adaptations apportées au régime des aides individuelles au logement et à la loi relative au logement abordable.

En outre, nous pouvons donner un avis à priori favorable à l'introduction d'une prime locative et à la hausse de l'exonération fiscale de 75% à 90% des revenus locatifs provenant de la gestion locative sociale.

Cependant, de l'autre côté, nous refusons absolument l'idée de stimuler la construction de logements en accordant des avantages fiscaux supplémentaires aux investisseurs-bailleurs, approche qui risque, à moyen terme, de renforcer le déséquilibre entre multipropriétaires et locataires ainsi que, de manière plus générale, les inégalités patrimoniales.

Par conséquent, nous refusons strictement l'introduction du « crédit d'impôt location » et nous soulignons, de plus, que la durée de mise en location minimale telle que proposée par les auteurs est insuffisante pour justifier un avantage fiscal supplémentaire d'une telle envergure et qu'il devrait être précisé que toute infraction en relation avec les dispositions imposées au bailleur par la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation devrait donner lieu au remboursement total de l'abattement accordé pour l'acquisition concernée.

De manière identique, nous refusons absolument la réintroduction temporaire du taux d'amortissement accéléré de 6%, d'autant plus que la version proposée par les auteurs profiterait, parmi les investisseurs-bailleurs, de facto de manière exclusive et totalement disproportionnée, à la fois en valeur nominale et en valeur réelle par rapport à la base amortissable, aux investisseurs les plus riches (le détail des calculs est présenté au chapitre concerné) !

En sus, nous regrettons l'absence de toute sorte d'analyse coûts-efficacité des avantages fiscaux en vigueur sur les dernières décennies, analyse qui est toutefois indispensable afin de pouvoir justifier leur réintroduction ! De plus, nous tenons à souligner que les mesures fiscales proposées risquent de créer un effet d'aubaine en étant partiellement, voire intégralement captées par les promoteurs à travers des hausses de prix et que rien ne garantit qu'elles auront un quelconque effet positif sur le nombre de logements créés à moyen terme (une telle relance risque de se faire au détriment de l'activité pendant les prochaines années) et la mise en location de logements à loyer abordable.

De plus, nous nous demandons pourquoi les auteurs ne proposent aucune mesure visant la relance du secteur des VEFA à travers des aides étatiques supplémentaires accordées aux primo-acquéreurs respectivement aux acquéreurs-occupants lors de l'acquisition d'un logement en mode VEFA.

En outre, nous déplorons le fait que la collaboration lors de l'élaboration du paquet avec un partenaire crucial – les représentants des salariés – a fait cruellement défaut en dépit du fait que ce sont les salariés qui sont touchés en première ligne et à deux niveaux par cette crise du logement et donc par les mesures prises par le gouvernement : tout d'abord en tant que salariés actifs dans les secteurs de la construction et de l'artisanat et, de manière générale, en tant que citoyens rencontrant de plus en plus de difficultés à se loger ! Par conséquent, nous demandons que toutes les mesures subséquentes soient élaborées en étroite collaboration avec les représentants des salariés !

Cela dit, nous tenons à souligner qu'il existe, à part du besoin en investissements, plusieurs barrières structurelles qui limitent la croissance du parc immobilier résidentiel luxembourgeois et qui sont, par conséquent, vecteurs de la crise du logement et qu'il faut viser des réformes largement plus ambitieuses et incisives afin de garantir une lutte durable et soutenable contre la crise du logement.

En effet, en dépit de l'essor du marché immobilier sur la dernière décennie, force est de constater que ce succès de l'investissement dans la pierre (ayant provoqué une envolée regrettable des prix) n'a pas provoqué une hausse suffisante au niveau de l'offre de logements. En effet, tout au contraire, on a constaté que l'offre est relativement peu élastique ; tandis que le nombre de logements achevés par an est resté relativement stable, le nombre de nouveaux ménages a fortement augmenté sur ladite période et le déséquilibre entre offre et demande n'a cessé de gagner en amplitude.

La barrière primaire à une augmentation structurelle de la production en logements est l'accès difficile et très coûteux au foncier constructible, dont la quote-part dans le prix final du logement n'a cessé d'augmenter.

En effet, **la structure oligopolistique de la détention du foncier constructible au Luxembourg est bien documentée** (notamment dans le cadre des différentes publications de l'Observatoire de l'habitat quant à ce sujet). En outre, **l'omniprésence de comportements spéculatifs de la part des grands propriétaires terriens et la rétention foncière pèsent lourdement** sur l'évolution du prix du foncier, ainsi que sur le volume et le prix de la production en logements.


Par conséquent, nous demandons une forte augmentation de l'imposition récurrente de la multipropriété immobilière (dont notamment la propriété immobilière retenue), à travers l'introduction d'un impôt foncier actualisé et progressif, ainsi que la mise en œuvre des impôts à la mobilisation de terrains (IMOB) et sur la non-occupation de logements (INOL)

Finalement, nous constatons que les locataires sur le marché privé qui sont d'ailleurs largement surreprésentés parmi les ménages les plus vulnérables sont les grands perdants du paquet proposé (à part de la légère augmentation de la subvention de loyer pour les locataires avec enfant(s)). Vu la hausse continue des loyers qui dépassent de plus en plus le pouvoir d'achat des locataires moins aisés et le sous-développement chronique du parc public

abordable, nous réclamons une fois de plus une réforme ambitieuse de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation qui devrait viser, en première ligne, un réaligement des loyers maximums légaux au pouvoir d'achat des locataires.

Luxembourg, le 24 avril 2024

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.