

Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

Commission des Finances

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 2 mai 2024

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe (FIN/LAT) du 28 mars 2024
2. 8353 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
 - Rapporteurs : Madame Diane Adehm, Monsieur Gilles Baum
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
 - Examen des avis des organes consultatifs
 - Présentation d'une proposition d'amendement de la sensibilité politique déi Lénk (courrier du 5 avril 2024)
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Divers

*

Présents : Mme Barbara Agostino, M. Gilles Baum, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen (remplaçant M. Luc Emering), M. Yves Cruchten, M. Alex Donnersbach, M. Claude Haagen (remplaçant Mme Paulette Lenert), M. Max Hengel, Mme Nathalie Morgenthaler (remplaçant M. Marc Lies), Mme Lydie Polfer, Mme Alexandra Schoos, Mme Sam Tanson (remplaçant M. François Bausch), M. David Wagner, M. Charel Weiler (remplaçant M. Félix Eischen), Mme Stéphanie Weydert (remplaçant M. Emile Eischer), membres de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

M. Ben Polidori, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, M. Max Hengel (remplaçant M. Michel Wolter), Mme Françoise Kemp (remplaçant M. Laurent Mosar), M. Fred Keup,

M. Ben Polidori (remplaçant M. Sven Clement), M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson, membres de la Commission des Finances

M. David Wagner, observateur délégué

M. Claude Meisch, Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire

M. Carlo Fassbinder, M. Jean-Claude Neu, du Ministère des Finances
Mme Diane Dupont, Mme Andrée Gindt, M. Jérôme Krier, du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire

Mme Joëlle Merges, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Mme Julie Abt, du groupe politique DP
M. Marc Reiter, du groupe politique CSV

Excusés : M. François Bausch, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Luc Emering, Mme Paulette Lenert, M. Marc Lies, membres de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

M. Marc Goergen, observateur délégué de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

M. Sven Clement, M. Laurent Mosar, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances

*

Présidence : M. Gilles Baum, Président de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe (FIN/LAT) du 28 mars 2024

Les deux commissions approuvent le projet de procès-verbal de la réunion jointe du 28 mars 2024.

2. 8353 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

Les deux commissions passent en revue l'avis complémentaire du Conseil d'État émis en date du 26 avril 2024 et constatent qu'au vu des amendements parlementaires qui ont été transmis à la Haute Corporation en date du 29 mars 2024, cette dernière a pu lever toutes ses oppositions formelles.

Pour ce qui concerne l'article 25, point 1°, du projet de loi, le Conseil d'État a encore précisé qu'au point 1° bis, il n'est pas nécessaire de répéter la référence à la « période d'au moins

trois ans précédant la date de la demande » qui résulte déjà du point 1°. Afin de mettre en exergue l'application successive des deux seuils, le Conseil d'État propose la rédaction suivante :

- « 1° *bis* dont le solde du compte d'épargne a, durant la période visée au point 1°, augmenté au moins :
- a) d'un montant net de 290 euros par an pour l'épargne constituée jusqu'au 31 décembre 2023 ;
 - b) d'un montant net de 1 000 euros par an pour l'épargne constituée à partir du 1^{er} janvier 2024 ; ».

Les commissions décident de suivre la suggestion du Conseil d'État relative à l'article 25, point 1°, du projet de loi.

*

Le Président de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire, Monsieur Gilles Baum (DP), passe encore en revue les derniers avis des organes consultatifs qui ont été transmis à la Chambre des Députés jusqu'à ce jour :

- La Chambre des Métiers a émis un avis complémentaire en date du 17 avril 2024. La Chambre des Métiers accueille favorablement la volonté du Gouvernement de prendre des mesures visant à redynamiser l'activité dans la construction à court terme. Elle regrette toutefois que les adaptations à apporter aux aides individuelles liées à l'acquisition de logements ne soient pas limitées dans le temps afin d'exercer un effet stimulant maximal sur l'activité de la construction. Par ailleurs, elle propose des mesures supplémentaires comme le lancement par le Gouvernement d'un large programme de rachat de projets de construction privés (existants).
- L'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (ci-après « OAI ») a émis un avis en date du 16 avril 2024. L'OAI partage les initiatives prises dans le projet de loi afin de rétablir la confiance des investisseurs et du secteur de la construction et de relancer la demande en matière de logement avec l'objectif d'éviter de graves conséquences en matière d'emploi dans le secteur de la construction. Néanmoins, l'OAI juge que le taux d'amortissement est encore trop faible et s'avère encore non attractif pour un investisseur ou un constructeur. La période plus importante prévue, au cours de laquelle un abattement sera possible, reçoit l'assentiment de l'OAI. En ce qui concerne la réintroduction du régime de transfert en neutralité fiscale d'une plus-value immobilière pour l'année 2024, l'OAI propose d'élargir ce régime sur d'autres types d'immeubles d'habitation que ceux respectant les exigences relatives aux classes de performance énergétique, d'isolation thermique et de performance environnementale A+.
- L'avis de la Chambre des Salariés (ci-après « CSL ») a été rendu le 24 avril 2024. Dans son avis, la CSL souligne que les mesures fiscales proposées risquent d'être captées par les promoteurs à travers des hausses de prix. La CSL rejette l'introduction du crédit d'impôt location au profit des investisseurs-bailleurs. La réintroduction temporaire du taux d'amortissement accéléré de 6 pour cent ne trouve pas non plus l'aval de la CSL. Vu la situation actuelle où les problèmes se trouvent plutôt du côté de la demande, la CSL note par ailleurs qu'il n'y a aucune raison qui légitimerait la réintroduction temporaire de l'imposition des plus-values au quart du taux global pour des plus-values immobilières. La CSL salue toutefois un certain nombre de mesures introduites par le projet de loi. La CSL exprime son soutien aux mesures visant 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. La CSL salue en outre la hausse du plafond annuel des intérêts déductibles en relation avec l'habitation occupée

par le propriétaire. La CSL avise favorablement la hausse de l'exonération fiscale de 75 pour cent à 90 pour cent pour les revenus locatifs provenant de la gestion locative. La CSL approuve l'ajustement du montant maximum de la subvention de loyer pour les ménages avec enfants. La CSL salue également l'augmentation du taux-plafond de la garantie de l'État de 30 à 40 pour cent du coût du projet relatif au logement. En outre, la CSL est d'avis que la promotion du logement abordable public devrait se faire davantage à travers la location abordable, comme la constitution d'un parc abordable locatif est, d'après la CSL, une condition *sine qua non* pour une lutte soutenable contre la crise du logement.

Monsieur le Député Franz Fayot (LSAP) prend la parole pour indiquer que son groupe partage les opinions qui ont été émises par la CSL dans son avis. Le LSAP est fondamentalement convaincu que la majorité des mesures proposées dans ce projet de loi ne vont pas dans la bonne direction étant donné qu'elles bénéficieront majoritairement aux multipropriétaires, aux investisseurs et aux promoteurs. Étant donné que certaines mesures étaient déjà en vigueur par le passé, le Gouvernement aurait dû réaliser une analyse des coûts et bénéfices avant d'envisager à les réactiver. Le fait que ce projet de loi va dans une mauvaise direction a également été confirmé par le Fonds monétaire international dans son « mission concluding statement » du 26 mars 2024 sur sa mission au Luxembourg relative à l'article IV¹. Dans cet avis, le Fonds souligne que toute mesure, visant à stimuler la demande à un moment où le marché était justement dans une trajectoire de correction, risque de renforcer davantage la spéculation et l'inflation. Le parti politique LSAP estime qu'il aurait été judicieux de consacrer plus de moyens dans le rachat des VEFA et dans les investissements publics en faveur du logement abordable. Au vu de ce qui précède, le LSAP n'est pas en mesure de soutenir le projet de loi.

Madame la Députée Corinne Cahen (DP) intervient pour saluer expressément les mesures inscrites dans le projet de loi 8353. Elle pose encore la question de savoir si l'État mène actuellement des réflexions pour lancer un programme de rachat ciblant des biens immobiliers existants.

Suite à ces deux interventions, le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, Monsieur Claude Meisch, répond que le budget mobilisé pour racheter des VEFA a triplé. Le Ministre tient également à souligner qu'un certain nombre de mesures fiscales sont limitées dans le temps et visent à dynamiser ponctuellement le marché immobilier et surtout le marché de construction, qui souffre actuellement d'un déficit au niveau de la demande. Cette problématique est atypique et n'est donc pas comparable à la situation du marché immobilier telle qu'elle se présentait par le passé. L'orateur indique qu'en principe il est possible que l'État envisage également des rachats de biens existants. Il précise toutefois que ce type de rachat est plus compliqué à réaliser en pratique, car ces biens existants (dont les plans ne peuvent plus être modifiés) doivent coïncider avec les conditions établies par l'État.

Madame la Députée Sam Tanson (déi gréng) prend la parole pour rejoindre les réflexions de la CSL, tout en précisant que la sensibilité politique déi gréng salue néanmoins un certain nombre de mesures proposées. Dans son avis, la CSL affirme que l'amortissement accéléré bénéficiera surtout aux personnes les plus riches. Sur 6 ans, par rapport au régime actuellement en vigueur, l'investisseur pourrait ainsi 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. Pour un petit investisseur (p.ex.

¹ L'article IV des statuts du Fonds monétaire international stipule que le FMI "exerce une ferme surveillance sur les politiques de change des États membres". Cet article précise en outre que "chaque État membre fournit au Fonds les informations nécessaires à cette surveillance et, à la demande du Fonds, a des consultations avec ce dernier sur ces politiques". En pratique, cette surveillance comprend une mission annuelle du FMI au Luxembourg, durant laquelle de nombreuses questions économiques sont abordées.

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 également de manière conséquente en valeur relative par rapport au capital investi amortissable (24% contre seulement 9%). L'oratrice demande si le Ministère des Finances peut confirmer le bien-fondé de ce calcul. Elle se pose en outre la question si, au vu de ce calcul, le déchet fiscal de 8 millions d'euros prévu pour cette mesure a été estimé de manière réaliste.

Suite à cette dernière question, un représentant du Ministère des Finances prend la parole pour affirmer qu'il ne peut pas confirmer le bien-fondé du calcul de la CSL. L'abattement est limité à 4% de la valeur amortissable et plafonné à 250 000 euros. Il explique en outre qu'il y a lieu de faire une distinction entre un abattement (qui représente une valeur à déduire de la base imposable) et un crédit d'impôt (qui est une déduction appliquée directement sur les impôts à payer).

À une question de Monsieur le Député Maurice Bauer (DP) relative à des statistiques des autorisations de bâtir octroyées par des communes, Monsieur Meisch indique ne pas disposer de telles statistiques, celles-ci entrant plutôt dans le ressort du Ministère des Affaires intérieures. Il précise toutefois qu'un sondage sur les autorisations de bâtir ferait du sens, car il s'agit d'un bon indicateur pour mesurer l'impact des mesures inscrites dans ce projet de loi sur le marché immobilier. Il est vrai que ces mesures, qui ont été annoncées début de l'année 2024, ont déjà produit un impact sur le marché immobilier mais que certains acteurs préfèrent tout de même attendre le vote du projet de loi afin d'avoir la nécessaire sécurité juridique pour entamer leurs projets.

*

Monsieur le Député David Wagner (déi Lénk) prend la parole pour présenter la proposition d'amendement de la sensibilité politique déi Lénk relative au projet de loi 8353.

L'amendement vise à introduire un nouvel article 23 visant à remplacer l'article 3, paragraphe 2, point 7°, de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement comme suit : « **7° le montant de la garantie locative convenu entre les parties ne dépasse pas trois mois de loyer** ; ».

Le paragraphe 2 de l'article 3 énumère les conditions qu'une personne ayant l'intention de louer un logement à usage d'habitation sur le marché locatif privé doit remplir pour avoir droit à une aide au financement d'une garantie locative. Le point 7° en question stipule que l'aide peut être accordée sous condition que le taux d'effort consacré au paiement du loyer, lequel a été fixé conformément aux articles 3 à 5 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, est inférieur à 50 pour cent du revenu mensuel de la communauté domestique du demandeur.

L'orateur explique que l'Observatoire de l'Habitat a montré dans sa note 27 qu'en 2019, les ménages locataires du premier quintile de niveau de vie ont enregistré un taux d'effort moyen de 50%. Vu que l'aide au financement d'une garantie locative est en première ligne censée aider les locataires du premier quintile, la sensibilité politique déi Lénk est d'avis que le taux d'effort maximal de 50% proposé au point 7° de l'article 3 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement est inadapté à la situation actuelle sur le marché privé et qu'il faudrait par conséquent supprimer cette condition pour l'octroi d'une aide au financement d'une garantie locative. La modification proposée limite la portée de la condition d'octroi de l'aide en question à la seule conformité du montant de la garantie locative convenu entre les parties par rapport au loyer fixé dans le contrat de bail à usage d'habitation.

Selon l'alinéa 2 du même article 3, le demandeur peut recevoir du Ministre responsable une

attestation certifiant que le loyer est conforme à l'article 3 de la loi de 2006. La modification proposée du point 7° limite ainsi la mission de contrôle qui incombe au Ministre à la conformité du montant de la garantie locative convenu entre les parties par rapport au loyer fixé dans le contrat de bail à usage d'habitation, d'autant plus que le Ministre n'est pas habilité à contrôler les loyers voire à se procurer tous les documents nécessaires pour certifier leur conformité à l'article 3 de la loi de 2006.

Suite à cette présentation, le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire intervient pour indiquer qu'il est vrai qu'au vu de la condition actuelle relative au taux d'effort, il se peut que certaines personnes se trouvant dans le premier quintile pourraient ne pas se voir accorder la garantie en question. Toutefois, il est, d'un point de vue de l'État, difficile de justifier l'octroi d'une garantie locative et la mobilisation de fonds publics à des personnes qui courent le risque de ne pas pouvoir honorer leur loyer. Pour des personnes qui sont dans une situation plus précaire, il y a lieu donc de recourir à des instruments alternatifs comme la subvention loyer.

Étant donné que le taux d'effort a été relevé récemment de 40% à 50%, le Ministre propose de se donner encore un certain temps pour analyser l'impact de cette mesure. Il indique néanmoins ne pas conseiller la suppression de cette condition au vu des arguments avancés ci-avant.

Madame la Députée Taina Bofferding (LSAP) prend la parole pour se rallier à la proposition d'amendement de la sensibilité politique déi Lénk. Nonobstant les explications du Ministre, elle indique néanmoins que cet amendement permet de rééquilibrer le paquet de mesures inscrit dans le projet de loi en faveur des personnes ayant réellement besoin d'un soutien au logement.

Suite à ces interventions, la proposition d'amendement de la sensibilité politique déi Lénk est rejetée par les deux commissions à la majorité de leurs membres.

*

Le projet de rapport relatif au projet de loi 8353 est adopté par les deux commissions à la majorité de leurs membres.

Les deux commissions décident de proposer à la Conférence des Présidents le modèle 2 comme temps de parole pour les débats en séance publique relatifs au projet de loi précité.

3. Divers

Aucun point n'a été abordé sous « Divers ».

Luxembourg, le 13 mai 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact