

## **Commission des Finances**

### **Procès-verbal de la réunion du 25 février 2025**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes du 8 novembre 2024 (exécution budgétaire / affaires étrangères et européennes), du 13 novembre 2024 (affaires intérieures) et du 28 janvier 2025 (exécution budgétaire)
2. 8470 Projet de loi portant modification :  
1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;  
2° de la loi modifiée du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement  
- Désignation d'un rapporteur  
- Présentation du projet de loi
3. 8483 Projet de loi portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Colombie pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales, et du Protocole y relatif, faits à Luxembourg, le 19 janvier 2024  
- Désignation d'un rapporteur  
- Présentation du projet de loi  
- Examen de l'avis du Conseil d'État
4. Motion relative au traitement fiscal des parents lors d'une résidence alternée (motion de Mme Sam Tanson du 11 décembre 2024)
5. Motion relative à l'intégration d'indicateurs du PIB bien-être dans le cadre de la procédure budgétaire (motion de M. Franz Fayot du 18 décembre 2024)

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson

M. Gilles Roth, Ministre des Finances

M. Pierre Frisch, M. Jean-Claude Neu, du Ministère des Finances

Mme Stella Huber, Directrice de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED)

M. Christian Buttet, M. Michel Wilmes, de l'AED

Mme Betty Sandt, du Comité de direction de l'Administration des Contributions directes (ACD)

Mme Pascale Grignard, de l'ACD

M. Henri Wagener, du groupe politique CSV

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes du 8 novembre 2024 (exécution budgétaire / affaires étrangères et européennes), du 13 novembre 2024 (affaires intérieures) et du 28 janvier 2025 (exécution budgétaire)**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

**2. 8470 Projet de loi portant modification :  
1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;  
2° de la loi modifiée du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement**

Mme Diane Adehm (du parti politique CSV) est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le ministre des Finances présente le projet de loi qui prolonge de 6 mois (donc jusqu'au 30 juin 2025) les mesures fiscales non structurelles en matière du logement introduites par la loi modifiée du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement. Il s'agit des mesures suivantes :

- le crédit d'impôt « Bëllegen Akt » de 40.000 euros (au lieu de 30.000 euros) par personne pour l'acquisition d'une résidence pour les acquisitions d'immeubles documentées par acte notarié ;
- le crédit d'impôt location de 20.000 euros par personne pour chaque acquéreur-investisseur (pour les VEFA) ;
- l'imposition des plus-values réalisées lors de la vente d'un bien immobilier au quart du taux global (soit à 10% au lieu du demi-taux, soit 20%) (le délai de spéculation est maintenu à 2 ans et ce jusqu'au 30 juin 2025) ;
- le taux de l'amortissement accéléré (maintenu à 6% pour une période de 6 ans pour les actes de VEFA (vente en état futur d'achèvement) signés jusqu'au 30 juin 2025) ;
- le régime de transfert en neutralité fiscale d'une plus-value immobilière (sous réserve que la plus-value 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+).

Pour rappel, la réduction de moitié de la base imposable des droits d'enregistrement et de transcription (déjà valable jusqu'au 30 juin 2025) est inscrite dans la loi budgétaire 2025.

Dans son avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics « demande comment les mesures que le gouvernement propose de prolonger ont concrètement eu un effet positif sur le marché du logement, et surtout sur les primo-acquéreurs d'un logement à des fins d'habitation principale et personnelle ».

Le ministre des Finances signale que la hausse du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » permet à un ménage primo-acquéreur de bénéficier d'un crédit d'impôt supplémentaire de 20.000 euros. De plus, l'augmentation des subventions d'intérêts a fait en sorte que 59% des ménages (soit 2 ménages sur 3) en profitent.

Dans son avis, la Chambre des métiers regrette que le bénéfice du crédit d'impôt location (CIL) se limite aux personnes physiques à l'exclusion des personnes morales.

Le ministre des Finances rappelle que cette limitation a été prévue afin d'éviter certaines dérives.

Il fournit ensuite les **chiffres** suivants :

- Dans le cadre de son programme d'acquisition de projets de logements en VEFA (budget de 480 millions d'euros sur 4 ans pour l'acquisition de 800 logements), l'État luxembourgeois a, au 13 février 2025, acheté au total 208 logements pour 126 millions d'euros. 199 logements supplémentaires pour un montant de 126 millions sont réservés (acte en préparation). En moyenne, un logement coûte entre 500.000 et 600.000 euros.
- L'évolution du nombre d'actes avec mutation immobilière dont ceux concernant des VEFA est présentée sur base du tableau ci-joint (fourni à l'issue de la réunion) :

Nombre d'actes avec mutation immobilière													
	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total
2021	2016	1545	1515	1810	1666	1518	1617	1960	1431	1215	1430	1478	19201
2022	1865	1191	1440	1584	1420	1483	1430	1586	1174	1063	1299	1072	16607
2023	1330	948	943	1102	814	877	1011	1057	792	646	949	780	11249
2024	860	807	925	962	1025	947	1007	1316	897	894	1188	1162	11990
2025	1474												

dont: Nombre d'actes concernant des VEFAs													
	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total
2021	223	277	377	308	230	298	385	129	141	281	275	430	3332
2022	175	227	350	238	225	191	231	87	121	130	111	219	2305
2023	82	101	96	60	60	61	112	31	42	66	35	70	814
2024	35	45	58	58	77	83	102	44	81	111	82	316	1092
2025	76												

- Les crédits immobiliers à taux variable ont augmenté de 63 millions d'euros entre novembre 2024 et décembre 2024 pour atteindre un total de 245 millions d'euros en 2024. Les crédits immobiliers à taux fixe (avec des fixations initiales supérieures à 10 ans) ont atteint un montant de 338 millions d'euros en 2024 (+119 millions d'euros sur un mois).

Afin de maintenir l'effet dynamique des mesures en vue de la relance du marché du logement, le ministre des Finances insiste sur l'importance de leur durée limitée. Il n'y aura donc pas de prolongation supplémentaire de ces mesures au-delà du 30 juin 2025.

Le ministre précise que le crédit d'impôt « Bëllegen Akt » (de 40.000 euros jusque fin juin 2025) permet à un primo-acquéreur d'acheter un bien immobilier sans payer de frais jusqu'à un prix d'achat de 571.000 euros, montant doublé pour un couple (1.142.000 euros).

Pour les plus-values réalisées lors de la vente d'un bien immobilier, la loi du 22 mai 2024 avait conditionné l'application du quart du taux global à une durée de détention minimale (délai de spéculation) de ce bien de 2 ans pour à nouveau revenir au régime du demi-taux global mais

avec une durée de détention de 5 ans, pour les ventes réalisées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025. Avec la prolongation de cette mesure de six mois, le délai de détention de 2 ans est maintenu jusqu'au 30 juin 2025.

L'exemple suivant est fourni :

Un propriétaire qui détient un bien immobilier depuis 3 ans et qui vend ce bien en février 2025 a le droit de bénéficier du quart du taux global (application de la règle de la durée de détention d'au moins 2 ans). Si la vente a cependant lieu après le 30 juin 2025, le propriétaire ne respecte pas la nouvelle règle des 5 ans de détention et verra donc sa plus-value imposée au taux plein, c'est-à-dire à 42% (pour les biens détenus depuis au moins 5 ans, le demi-taux global s'applique après le 30 juin 2025).

Le taux de l'amortissement accéléré de 6% vaut pour tous les actes de VEFA passés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2024 et le 30 juin 2025.

### **Échange de vues :**

- Mme Corinne Cahen (du parti politique DP) demande si le gouvernement prévoit de baisser les frais d'enregistrement dans les cas de couples qui se séparent, dont les membres détiennent chacun 50% d'un bien immobilier et dont l'un des membres vend sa partie à l'autre. À l'heure actuelle, dans un tel cas, la personne rachetant la part de l'autre doit s'acquitter de droits d'enregistrement sur une partie du bien, alors qu'elle en détient déjà la moitié et que le total des droits d'enregistrement a déjà été payé lors de l'achat de ce bien par les mêmes personnes (et que le bien ne change donc pas complètement de propriétaire). Mme Cahen signale que, souvent, la reprise de la moitié d'un bien immobilier représente déjà une charge financière importante pour une personne seule à laquelle il serait utile de ne pas octroyer de droits d'enregistrement supplémentaires.

Le ministre des Finances constate que cette question a déjà été posée dans le cadre de la question parlementaire n°1900 de Mme Cahen. Il comprend la difficulté que la situation décrite peut représenter, mais rappelle l'importance de l'application du principe d'égalité devant l'impôt. Toute transaction immobilière est soumise aux droits d'enregistrement. Des situations similaires à celle résultant de la séparation d'un couple peuvent survenir et dans ce cas les droits d'enregistrement sont également à payer. Pour ces motifs, il n'est donc, à ce stade, pas prévu de modifier la législation à ce niveau.

- M. Franz Fayot (du parti politique LSAP) souhaite disposer de chiffres concernant le recours à la mesure introduite par le biais de la loi budgétaire 2025 et consistant à réduire de moitié la base imposable (l'assiette) des droits d'enregistrement et de transcription sur les acquisitions visées dans le chapitre 1<sup>er</sup> de la loi du 22 mai 2024.

Le ministre des Finances rappelle que cette mesure concerne les transactions immobilières effectuées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2024 et le 30 juin 2025. La Directrice de l'AED explique que l'AED a jusqu'à présent réceptionné 1.046 demandes de remboursement en lien avec la réduction de la base imposable pour le crédit d'impôt logement habitation et 67 demandes pour le crédit d'impôt investissement. Le déchet fiscal de 2,6 millions d'euros couvre environ 300 actes et le déchet total pourrait s'élever à environ 10 millions d'euros au vu du nombre actuel de demandes (les calculs sont en cours).

M. Patrick Goldschmidt (du parti politique DP) rebondit sur les chiffres avancés pour constater que les actes d'investissement sont trop peu nombreux pour étoffer l'offre de logements. Il imagine ensuite l'exemple d'un primo-acquéreur achetant un logement d'une valeur d'un million d'euros ; dans ce cas, les frais d'enregistrement s'élèveraient à 70.000 euros. Comme il peut bénéficier du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » de 40.000 euros, il ne

lui resterait plus que 30.000 euros à payer. Or, la réduction de moitié de la base imposable ramène le montant imposable à 500.000 euros et donc les droits d'enregistrement à 35.000 euros.

- En réponse à une question de M. Fayot sur un éventuel effet positif que les mesures prolongées par le présent projet de loi auraient concrètement eu sur les primo-acquéreurs d'un logement à des fins d'habitation principale et personnelle, le ministre des Finances indique que l'AED ne dispose pas de chiffres relatifs aux seuls primo-acquéreurs, puisque le crédit d'impôt « Bëllegen Akt » peut être réparti sur plusieurs achats consécutifs de l'acheteur d'un bien immobilier à des fins d'occupation personnelle.
- M. Fayot évoque une conférence de l'initiative citoyenne européenne Housing Europe qui a récemment eu lieu au Luxembourg. Cette initiative favorise la rénovation de l'existant, permettant d'augmenter l'offre de logements et d'améliorer l'empreinte énergétique des bâtiments. Elle suggère également la mise en place de mesures fiscales telle qu'un taux de TVA appliqué aux travaux de rénovation plus bas que celui intervenant sur les travaux de construction du neuf. Il invite le gouvernement à soutenir également la rénovation de bâtiments existants dans le cadre de sa politique en faveur du logement.

Le ministre des Finances fait état du régime de TVA Logement existant depuis les années 2000 et qui prévoit un taux de TVA de 3% pour les travaux de rénovation. Vu qu'il s'agit d'un régime d'exception accordé au niveau européen, un élargissement du champ d'application de ce régime n'est pas envisageable. La Directrice de l'AED précise que le régime de TVA Logement est lié à un immeuble, alors que le crédit d'impôt « Bëllegen Akt » est lié à une personne. Il est proposé que l'AED vienne présenter les détails du régime de TVA logement aux membres de la Commission des Finances s'ils le souhaitent.

- M. Claude Haagen (du parti politique LSAP) revient au régime de transfert en neutralité fiscale d'une plus-value immobilière sous réserve que la plus-value 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+, prolongé par le présent projet de loi. Il souhaite savoir à quel moment a lieu l'appréciation du caractère A+ d'une construction. Selon lui, il importe d'éviter qu'un investisseur ayant investi dans une construction A+ ne se voie pas accorder le régime dont question au motif qu'à réception du bâtiment ce dernier ne corresponde pas à la classe A+ envisagée initialement.

Le ministre des Finances explique que le certificat de performance énergétique doit être fourni par un promoteur au moment de la demande du permis de construire et fait ensuite partie intégrante de ce dernier. Les services techniques communaux contrôlent si la performance énergétique planifiée a été réellement atteinte. D'un point de vue juridique, le non-respect de la classe énergétique planifiée correspond à une infraction.

M. Haagen ne trouverait pas juste qu'un investisseur privé soit « puni » par la non-atteinte de la classe énergétique du bâtiment construit et ne puisse dès lors plus bénéficier de la mesure qui l'a poussé à investir.

- Mme Sam Tanson (de la sensibilité politique déi gréng) donne à remarquer que la baisse des taux d'intérêts a forcément contribué à l'augmentation du nombre d'actes de ventes immobilières en 2024. De plus, la hausse plus prononcée d'actes fin 2024 est sûrement en lien avec la date du 31 décembre 2024, date butoir initiale des mesures logement. Elle souhaite connaître l'évolution des chiffres au mois de janvier 2025.

Le ministre des Finances avance le chiffre de 1.474 actes avec mutation immobilière en janvier 2025 (contre 860 actes en janvier 2024). Les actes concernant des VEFA sont passés de 35 en janvier 2024 à 76 en janvier 2025.

- Suite à la demande de Mme Tanson, le ministre des Finances signale que l'ACD ne dispose pas encore d'indications quant au déchet fiscal engendré par les mesures logement de 2024. Il a été estimé que l'impact budgétaire des mesures du paquet logement de 2024 s'élève à 133,5 millions d'euros. La prolongation de ces mesures coûtera 27 millions d'euros au titre du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » et 4 millions d'euros de l'amortissement accéléré pour les 6 premiers mois de l'année 2025.
- Mme Tanson indique que déi gréng saluent les mesures prises en faveur des primo-acquéreurs, mais qu'ils ont une position plus réservée par rapport à celles accordées aux investisseurs en raison des risques de spéculation et de reprise de la hausse des prix immobiliers qu'elles comportent. Elle soutient l'aspect temporaire des mesures destinées aux investisseurs et espère que le délai du 30 juin 2025 ne sera pas de nouveau prolongé.

Le ministre des Finances déclare qu'après une hausse au 1<sup>er</sup> trimestre 2024, les prix des VEFA ont baissé de -8,5% entre le 2<sup>e</sup> et le 3<sup>e</sup> trimestre 2024. Sur un an, les prix des VEFA ont diminué de l'ordre de -9,4%.

M. Fayot partage le point de vue de Mme Tanson.

- M. Fred Keup (de la sensibilité politique ADR) salue la prolongation des mesures logement. Il est d'avis que les frais d'enregistrement sont trop élevés pour les personnes privées. Il demande ensuite dans combien de cas il arrive que le vendeur (personne privée) d'un bien immobilier ne paie pas d'impôt sur la plus-value réalisée.

Le ministre des Finances précise qu'il existe différents régimes d'imposition des plus-values immobilières. Une personne privée qui vend un bien immobilier qui lui sert de résidence principale pour acheter un nouveau bien immobilier au même usage ne paie pas de plus-value sur la vente de son premier bien. L'héritier d'un bien immobilier bénéficie d'un abattement de 50.000 euros (respectivement de 100.000 euros dans le chef des époux imposables collectivement) sur la plus-value réalisée sur la vente de ce bien (sous certaines conditions). En résumé, la plus-value immobilière est exemptée d'imposition dans un nombre limité de cas.

- M. André Bauler (du parti politique DP) regrette la discrimination entre les investisseurs dans les VEFA (qui peuvent bénéficier de l'amortissement accéléré) et ceux qui investissent dans la construction d'un bien immobilier destiné à la location sur leur propre terrain (qui ne peuvent pas en bénéficier).

Le ministre des Finances répond que le ministère a conçu ses mesures par rapport aux concepts existants.

- En réponse à une question de Mme Diane Adehm, le ministre des Finances confirme que la mesure du taux d'amortissement accéléré (6%) s'applique uniquement aux VEFA achetées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2024 et le 30 juin 2025.

### **3. 8483    Projet de loi portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Colombie pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales, et du Protocole y relatif, faits à Luxembourg, le 19 janvier 2024**

Mme Diane Adehm (du parti politique CSV) est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le ministre des Finances présente brièvement l'objet du projet de loi tel qu'il est décrit dans l'exposé des motifs du document parlementaire 8483. Il précise que la convention respecte les standards BEPS et l'échange d'informations ; il couvre les fonds d'investissement (et donc les fonds de pension).

Le ministre ajoute que le Luxembourg dispose actuellement d'environ 90 conventions de non-double imposition et que des négociations d'adhésion du Luxembourg à la Banque interaméricaine de développement (BID) sont en cours.

En réponse à une question de M. André Bauler, le ministre des Finances indique que la BID a son siège à Washington et qu'elle rassemble 48 pays membres dont 26 pays emprunteurs, tous situés en Amérique latine et dans les Caraïbes, et 22 pays non-emprunteurs (dont 16 pays européens).

L'avis du Conseil d'État ne comporte qu'une proposition d'ordre légistique que la Commission des Finances décide de suivre.

#### **4. Motion relative au traitement fiscal des parents lors d'une résidence alternée (motion de Mme Sam Tanson du 11 décembre 2024)**

Mme Tanson explique que la motion du 11 décembre 2024 invite le gouvernement à proposer une solution complémentaire à celle prévue par le projet de 8388<sup>1</sup> en ce qui concerne le traitement fiscal du 2<sup>e</sup> parent lors d'une résidence alternée, par exemple en accordant le droit à la bonification d'impôt aux deux parents. Elle rappelle que le projet de loi 8388 prévoit que les parents séparés se mettent d'accord sur lequel des deux bénéficiera de la classe d'imposition 1A, compromis qui peut être difficile à trouver dans le cadre d'une séparation.

Le ministre des Finances attire en premier lieu l'attention sur la complexité du sujet. Il s'agit de concevoir un régime transitoire jusqu'à l'individualisation de l'imposition. (L'OCDE accompagne les travaux du gouvernement relatifs à cette individualisation. Le ministre des Finances s'engage à venir présenter de premières pistes en la matière avant la fin de l'année 2025. Si les membres de la Commission des Finances le souhaitent, l'OCDE peut d'ailleurs venir leur exposer son expertise en la matière.)

Le ministre des Finances explique que l'accord de la classe d'imposition 1A aux deux parents séparés se partageant la garde de leur enfant équivaldrait à un sur-avantage. Il souligne qu'en cas de garde alternée, une allocation pour enfants entière n'est pas versée à chacun des deux parents, mais que le montant de l'allocation (pour un enfant) est partagé entre les deux parents. En raison de ces faits, le ministère propose la solution complémentaire suivante : le parent non-classé en classe d'imposition 1A (donc imposé dans la classe 1) pourra bénéficier de la bonification d'impôt pour enfant de 922,5 euros (à déduire des impôts à payer à la fin de l'année). Cette bonification est dégressive pour devenir nulle à partir d'un revenu annuel de 76.600 euros.

---

<sup>1</sup> Projet de loi portant modification :

1° de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;

2° de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune (« Vermögensteuergesetz ») ;

3° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Il est encore précisé qu'à l'heure actuelle 102 couples parentaux séparés assurent une garde alternée de leur(s) enfant(s) et se partagent l'allocation enfant (chiffre fourni par la Caisse pour l'avenir des enfants). La moitié de ces couples est composée de frontaliers.

Le ministre signale que les parents séparés et assurant une garde alternée peuvent également décider d'alterner la classe 1A entre eux d'une année à l'autre.

M. Goldschmidt donne à considérer que le parent en classe d'imposition 1 peut bénéficier de l'abattement pour enfant à charge de 5.424 euros par an (ce montant s'élevait à 4.400 euros en 2024). Selon lui, cet abattement est plus intéressant que la bonification d'impôt pour enfant évoquée par le ministre.

Le ministre des Finances explique que la bonification d'impôt s'ajoute à l'abattement pour enfant à charge et constitue donc une amélioration substantielle par rapport à la situation actuelle.

Mme Tanson salue tout à fait ce geste. Elle fait part de son intention de retirer la motion dès le dépôt du projet de loi introduisant la bonification d'impôt pour enfant pour le parent en garde alternée classé en classe d'imposition 1A.

Il sera vérifié si la mesure temporaire pourra être applicable de manière rétroactive à l'année 2025.

**5. Motion relative à l'intégration d'indicateurs du PIB bien-être dans le cadre de la procédure budgétaire (motion de M. Franz Fayot du 18 décembre 2024)**

Faute de temps, le présent point est reporté à une réunion ultérieure.

En attendant, le ministre des Finances indique rapidement que le ministère des Finances a déjà pris des initiatives allant dans le sens de la motion de M. Fayot, puisqu'une circulaire budgétaire récente demande aux ministères de calculer dorénavant de manière détaillée un certain nombre d'indicateurs tels que le revenu disponible médian par équivalent adulte, le taux d'emploi des 20-64 ans, la confiance dans les institutions, le taux de risque de pauvreté, le taux de surcharge des coûts du logement et l'exposition aux particules fines.

La circulaire budgétaire en question sera communiquée aux membres de la Commission des Finances lors de la réunion reprenant le présent point de l'ordre du jour.

\*

La Présidente informe les membres de la Commission de la tenue du EU Tax Symposium les 17 (soir) et 18 mars 2025 à Bruxelles. Un membre de la majorité et un membre de l'opposition sont autorisés à y participer. Mme Adehm et M. Fayot manifestent leur volonté de participer à cette conférence.

Luxembourg, le 21 mars 2025

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**