



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

9 juin 2016

## AVIS II/37/2016

relatif au projet de loi portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs.

..... AVIS .....

Par lettre en date du 3 mai 2016, M. Pierre Gramegna, ministre des Finances, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

## **1. L'objet du projet de loi**

1. L'article unique de ce projet de loi dispose que « Les revenus nets réalisés au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 31 décembre 2017, par un contribuable, personne physique, aux termes de l'article 99ter de la loi modifiée concernant l'impôt sur le revenu du 4 décembre 1967 sont à considérer comme revenus extraordinaires imposables par application de l'article 131, alinéa 1, lettre d) de la même loi. »

2. Il s'agit de la mise en application d'une mesure annoncée lors de la présentation de la réforme fiscale par le Gouvernement.

3. D'après l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis, le "projet de loi s'inscrit dans le cadre des initiatives annoncées par le Gouvernement dans le domaine du logement..."

La mesure relative aux impôts directs, faisant l'objet du présent projet de loi, a pour vocation de déclencher une action offensive et positive en vue d'augmenter l'offre de terrains à bâtir et d'habitations. Elle relève principalement du souci d'assouplir la fiscalité en matière de réalisation de terrains et d'immeubles bâtis."

## **2. La législation actuelle**

4. L'imposition des plus-values en cas d'aliénation à titre onéreux d'immeubles diffère selon que le contribuable a détenu l'immeuble moins de 2 ans ou plus de 2 ans avant l'aliénation.

5. Dans le 1<sup>er</sup> cas, il s'agit d'un bénéfice de spéculation (article 99bis L.I.R.<sup>1</sup>), imposé avec les autres revenus du contribuable.

6. Dans le 2<sup>e</sup> cas, l'imposition est plus favorable. Il s'agit d'un bénéfice de cession aux termes de l'article 99ter L.I.R., qui est à considérer comme revenu extraordinaire imposable par application de l'article 131, alinéa 1, lettre c) L.I.R.. Ce revenu extraordinaire est imposé à la moitié du taux global, le taux global étant le taux moyen d'imposition du contribuable (impôt par rapport au revenu imposable ajusté). Le taux d'imposition marginal maximal étant de 40%, le taux d'imposition des plus-values de cession ne peut donc pas dépasser 20%.

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

8. La loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le Pacte Logement a même introduit une exonération totale des plus-values de spéculation et de cession, si elles sont réalisées par des personnes physiques sur des terrains aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes, sauf en ce qui concerne les terrains soumis au droit de préemption des pouvoirs publics.

---

<sup>1</sup> Loi concernant l'impôt sur le revenu

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

**10.** La circulaire L.I.R. n° 99ter/3 du 16 février 2009 précise que les personnes morales sont exclues, mais que les plus-values réalisées par les associés personnes physiques par l'intermédiaire d'une société fiscalement transparente (par exemple lors de la vente d'un immeuble appartenant à une société civile immobilière) ne sont pas exclues des dispositions fiscales préférentielles.

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

### **3. Les antécédents**

**12.** La Chambre des salariés rappelle qu'une mesure fiscale analogue à celle du projet de loi sous avis avait été introduite par l'article 2 de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation<sup>2</sup>.

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

**14.** Cette mesure ne s'appliquait toutefois pas seulement aux revenus provenant d'une aliénation à titre onéreux après deux ans (article 99ter L.I.R.), mais aussi aux bénéfices de spéculation, réalisés endéans une période de deux ans suivant l'acquisition ou la constitution de l'immeuble (article 99bis L.I.R.).

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

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

### **4. Retombées de l'allégement fiscal applicable de 2002 à 2007**

**16.** Or, avant de réintroduire une disposition fiscale, il faudrait procéder à une évaluation des effets de la disposition de 2002 sur les prix et sur le nombre d'immeubles aliénés.

**17.** Dans son avis sur l'accès à un logement abordable, le Conseil économique et social (CES) a également demandé au Gouvernement « d'analyser la fiscalité des plus-values sur la cession des terrains non bâtis dans le cadre général de l'évaluation de l'impact et de l'efficacité des aides publiques et des mesures fiscales en faveur de la promotion du logement, dont la réduction de la

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

<sup>3</sup> Chambre des députés, Compte rendu 65<sup>e</sup> séance, 16 juillet 2002, p. 2408, [www.chd.lu](http://www.chd.lu)

fiscalité des plus-values sur cession de terrains non bâtis appliquée entre 2002 et 2006, ainsi que l'impact de l'exonération fiscale sur les ventes au profit des autorités publiques »<sup>4</sup>.

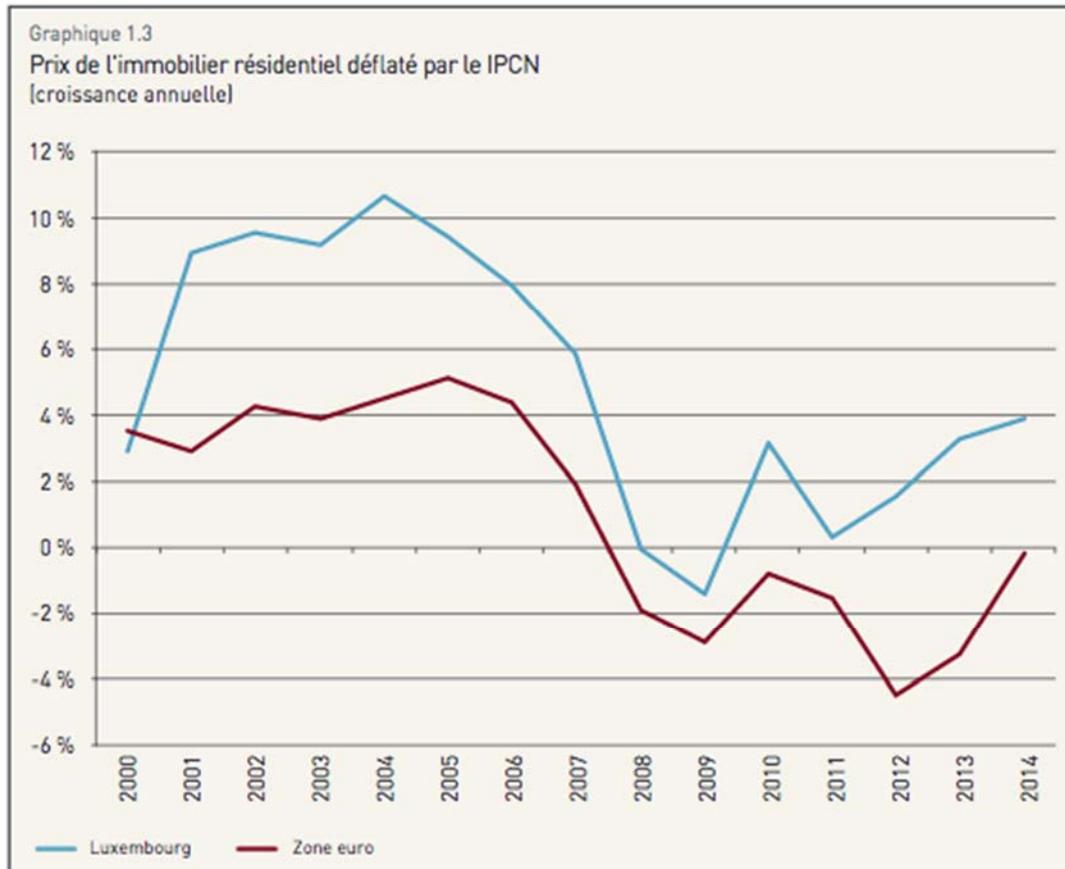
18. La Chambre des salariés n'a pas connaissance d'une telle évaluation à l'heure actuelle. Ci-dessous, elle présente ses propres considérations relatives aux répercussions sur les prix et sur l'offre.

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

19. Il est très difficile de trouver des données statistiques relatives aux prix immobiliers avant 2008. Les séries rétrospectives n'existent pas. Toutefois, la Banque centrale du Luxembourg (BCL), sur base des données récoltées par le Statec, s'est régulièrement occupée de l'évolution des prix immobiliers.

20. Ainsi, dans sa revue de stabilité financière de 2015, la BCL présente un graphique comparant les prix de l'immobilier au Luxembourg à ceux de la zone euro. Il apparaît clairement que la progression des prix de 2001 à 2005 a été particulièrement forte<sup>5</sup>.

#### Evolution des prix immobiliers



Source : Eurostat, Statec, BCL

21. Au vu de ce graphique, il n'est guère possible d'attribuer la baisse des prix après 2004 aux mesures fiscales de la loi du 30 juillet 2002.

<sup>4</sup> Conseil économique et social : L'accès à un logement abordable, p. 61 ; Luxembourg, 28 octobre 2013

<sup>5</sup> BCL, Revue de stabilité financière, 26 mai 2015, p. 18

**22.** D'abord, on constate de fortes augmentations de prix dans les années 2001 à 2004, donc pendant les années visées initialement par l'allégement fiscal sur les plus-values.

**23.** Ensuite, le ralentissement de l'augmentation des prix immobiliers peut aussi être constaté dans les autres pays de la zone euro.

**24.** La mesure fiscale concernant les années 2002 à 2007 n'a donc probablement pas eu d'effet modérateur sur les prix.

**25.** Par ailleurs, ce qui est préoccupant, c'est que les progressions des prix immobiliers ne sont pas basées sur une évolution parallèle du revenu des ménages.

**26.** En effet, dans son bulletin 2007/1, la BCL écrit :

« Depuis 2001, le rythme annuel de variation des prix de l'immobilier résidentiel a systématiquement été supérieur à la progression annuelle du revenu nominal disponible des ménages. Ainsi, après avoir été assez stable au cours des années 1990, la mesure de la capacité d'achat des ménages, c'est-à-dire le ratio entre les prix de l'immobilier résidentiel et le revenu nominal disponible des ménages, a fortement augmenté depuis 2001, portant celui-ci à un pic historique qui dépasse largement les points hauts observés à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Par conséquent, les variations du revenu nominal disponible des ménages pourraient n'expliquer que partiellement le récent dynamisme des prix de l'immobilier résidentiel. »<sup>6</sup>

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

**27.** Quant au nombre de terrains et d'immeubles bâtis vendus ou aliénés, l'impact de l'imposition des plus-values n'est pas possible à évaluer, étant donné que la loi du 30 juillet 2002 a introduit d'autres allégements fiscaux, dont notamment le crédit d'impôt appelé Bellegen Acte et l'application directe du taux de TVA super-réduit de 3%.

**28.** D'autre part, des statistiques relatives aux ventes de terrains, de maisons et d'appartements ne sont pas disponibles pour les années précédant 2007, étant donné que les données de l'Observatoire de l'habitat ne débutent qu'en 2007.

### **5. L'impact de la mesure projetée**

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

#### **30. Exemple**

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

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

---

<sup>6</sup> BCL, Bulletin 2007/1, p. 38

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

Déduction d'un abattement de 100.000 EUR.

Montant imposable : 300.000 EUR.

Ce montant est soumis, avec les revenus ordinaires à la moitié du taux global. Pour un revenu de 400.000 EUR (100.000 + 300.000), le taux global en classe 2 est de 34,86%.

Le taux d'imposition de la plus-value étant de 17,43%, notre couple paye un impôt de 52.290 EUR sur la plus-value.

Le projet de loi prévoit maintenant une imposition au quart du taux global s'il vend son terrain entre juillet 2016 et décembre 2017.

Dans notre exemple, le couple ne sera pas imposé à 17,43%, mais uniquement à 8,715%. Il sera donc redevable d'un impôt de 26.145 EUR et aura un gain fiscal de 26.145 EUR par rapport à l'imposition actuelle.

Le bénéfice net qu'il touche de la vente de l'immeuble est de  $400.000 - 26.145 = 373.855$  EUR

**31.** On peut légitimement se poser la question si notre ménage est vraiment incité par cette mesure à vendre son immeuble pour bénéficier d'un allègement fiscal de 26.145 EUR ou s'il ne va pas plutôt attendre en misant sur une plus-value de 500.000 EUR dans 3 ans p. ex. Dans ce cas, il payera un impôt de 69.720 EUR ( $400.000 \times 17,43\%$ ), ce qui lui procurera un bénéfice net sur la vente de  $500.000 - 69.720 = 430.280$  EUR.

## **6. Observations de la Chambre des salariés**

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

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

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

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

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

**36.** En troisième lieu, le taux d'imposition de la plus-value correspond à la moitié du taux global et ne peut donc pas dépasser 20% à l'heure actuelle.

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

**37.** Comme nous l'avons montré dans l'exemple ci-dessus, il n'est pas du tout sûr que les contribuables décident de vendre leurs immeubles en raison de la diminution de l'imposition de juillet 2016 à décembre 2017. En effet, en raison de la hausse continue des prix immobiliers, alimentée par la croissance de la population et les taux d'intérêt historiquement bas, les propriétaires ne subissent pas de perte (par rapport à l'imposition préférentielle) s'ils attendent à ce que la plus-value en cas de vente aura pris de l'ampleur supplémentaire.

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

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

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

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

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

**43.** Le Gouvernement doit dès lors être conscient que la mesure prévue risque de déclencher des revendications sociales de la part de ceux qui ne disposent pas de fortunes immobilières.

## **6.3. Repenser l'imposition des plus-values**

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

**45.** Une autre mesure d'incitation fiscale serait une augmentation de la fiscalité sur les plus-values de cession qui se rapprocherait plus de la fiscalité « normale ». Ainsi, l'abattement de 50.000 EUR (ou 100.000 EUR en cas d'imposition collective) dont bénéficient les contribuables pourrait être diminué ou le taux d'imposition, qui correspond actuellement à la moitié du taux global, pourrait être fixé à un niveau plus élevé.

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

#### **6.4. Implémentation divergente des mesures fiscales**

**47.** Quant au calendrier de mise en oeuvre de la disposition fiscale du projet de loi sous avis, notre chambre comprend qu'il puisse y avoir des considérations plaidant en faveur d'une application rapide de cette mesure incitative, qui, dans la logique du Gouvernement, a pour objectif la mise sur le marché rapide des immeubles.

**48.** Effectivement, si l'annonce est faite, des retards d'application se traduiraient par un effet de thésaurisation des immeubles jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

**49.** Toutefois, notre chambre doit une fois de plus constater que les mesures fiscales en faveur des sociétés et des contribuables aisés sont rapidement mises en oeuvre, alors que les salariés et pensionnés doivent se patienter jusqu'en 2017 pour bénéficier des allègements fiscaux leur promis, y compris ceux concernant le logement, à savoir l'augmentation du montant d'intérêts hypothécaires déductibles et du plafond de déductibilité en matière d'épargne logement pour les moins de 40 ans.

**50.** Or ce sont justement les contribuables salariés des tranches de revenus moyennes et inférieures qui auraient le plus besoin d'une augmentation de leur pouvoir d'achat. Ces moyens supplémentaires auraient d'ailleurs aussi un effet conjoncturel souhaitable pour l'économie luxembourgeoise, tandis que les gains fiscaux des personnes qui vendent leurs immeubles alimenteront probablement davantage leur épargne.

---

Luxembourg, le 9 juin 2016

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH  
Directeur



Jean-Claude REDING  
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.