



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

13 février 2020

## AVIS III/04/2020

relatif à la proposition de loi n°7486 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs

..... AVIS .....

Par lettre en date du 5 novembre 2019, Monsieur Pierre Gramegna, ministre des Finances, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle la proposition de loi sous rubrique.

## 1. L'objet de la proposition de loi

1. L'article unique de cette proposition de loi du député Marc Lies dispose que « Les revenus nets réalisés au titre des années d'imposition 2020, 2021 et 2022, par un contribuable, personne physique, aux termes des articles 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, lettre d) de la même loi. »

2. D'après l'exposé des motifs qui accompagnent la proposition de loi sous avis, le « but est de créer sur une période de trois années un cadre fiscal avantageux pour la vente de terrains et d'habitations afin d'augmenter l'offre de terrains à bâtir et d'habitations. » (p. 1)

3. Il s'agit d'introduire pour les plus-values en cas d'aliénation à titre onéreux d'immeubles pendant les années d'imposition 2020, 2021 et 2022 par application de l'article 131, alinéa, lettre d) de L.I.R. l'imposition au « taux égal au quart du taux global correspondant au revenu ajusté »<sup>1</sup>, ce qui réduisait le taux d'imposition maximal des plus-values immobilières au quart du taux marginal maximal de 42% ce qui équivaldrait à **10,5%**.

4. Cette proposition se base sur la théorie qu'une réduction temporaire de l'imposition devrait inciter les propriétaires à céder leurs parcelles et leurs immeubles afin de provoquer une augmentation de l'offre de terrains à bâtir et d'habitations qui devrait, en conséquent, freiner la croissance des prix immobiliers.

## 2. La législation actuelle

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

6. Dans le 1<sup>er</sup> cas, il s'agit d'un bénéfice de spéculation (article 99bis L.I.R.), imposé avec les autres revenus du contribuable et donc au taux global qui ne peut pas dépasser les **42%**.

7. Dans le 2<sup>ème</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 42%, le taux d'imposition des plus-values de cession ne peut donc pas dépasser **21%**.

8. 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.)

9. 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**

---

<sup>1</sup> Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, "Loi Modifiée Du 4 Décembre 1967 Concernant l'impôt Sur Le Revenu - Texte Coordonné En Vigueur Au 1er Janvier 2020" (n.d.), 132.

**physiques sur des biens immobiliers aliénés à l'État, aux communes et aux syndicats de communes**, sauf en ce qui concerne les terrains soumis au droit de préemption des pouvoirs publics.

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

11. 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.

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

### 3. Les antécédents

13. La Chambre des salariés rappelle que l'imposition au quart du taux global des plus-values en cas d'aliénation à titre onéreux de terrains à bâtir ou d'habitations n'est pas nouvelle et que des mesures analogues à celle de la proposition de loi sous avis étaient déjà introduites à deux occasions.

14. Le quart taux était introduit pour une première fois 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>

15. 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'État pour l'exercice 2005.

16. 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.).

17. Notons que la proposition sous avis vise l'introduction du quart taux que pour les revenus provenant d'une aliénation à titre onéreux après deux ans (article 99ter L.I.R.). Les bénéfices de spéculation (article 99bis L.I.R.) seront exclus de ce régime fiscal favorable.

18. 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 getäteg gëtt, erofsetzen, 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>*

19. En 2016, le quart taux était réintroduit par la loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs pour les plus-values immobilières réalisées au cours de la période allant du

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

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

1<sup>er</sup> juillet 2016 au 31 décembre 2017 qui a été par après, à quelques semaines de l'échéance de la mesure, prolongée jusqu'au 31 décembre 2018. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, on est retourné au point initial, c'est-à-dire l'imposition au demi taux global.

**20.** La proposition de loi sous avis se base sur l'argumentation que, « *d'après les informations du Ministère des Finances, la baisse temporaire de la fiscalité lors de la vente (entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 jusqu'au 31 décembre 2018) de biens immobiliers devrait avoir eu un effet nettement positif sur l'offre de terrains à bâtir et d'habitations.* » (p. 2)

**21.** Cette évaluation se base sur la réponse commune<sup>4</sup> du ministre des Finances Pierre Gramegna, du ministre du Logement Marc Hansen et du ministre de l'Intérieur Dan Kersch à la question parlementaire N° 3695 du 13 mars 2018 du député David Wagner<sup>5</sup>, qui sera incluse dans les considérations de la CSL présentées ci-dessous.

#### **4. Retombées de l'allégement fiscal applicable du 1er juillet 2016 au 31 décembre 2018**

**22.** Or, avant de réintroduire une disposition fiscale, il faudrait procéder à une évaluation des effets de la disposition de 2002 et celle de 2016 sur les prix et sur le nombre d'immeubles aliénés. Toutefois, il est très difficile de trouver des données statistiques relatives à ces indicateurs qui pourraient servir pour évaluer l'effet de la disposition datant de 2002, étant donné que les séries rétrospectives des institutions comme l'Observatoire de l'habitat ne commencent qu'après 2005.

**23.** Ainsi, la Chambre des salariés présente ci-dessous principalement ses considérations relatives aux répercussions sur les prix et sur l'offre de la disposition plus récente qui était en vigueur entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 31 décembre 2018.

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

**24.** Les séries rétrospectives de l'Observatoire de l'habitat couvrent les prix de vente **annoncés** et les prix de vente **enregistrés lors de la passation des actes notariés** depuis 2005 respectivement 2007.

**25.** Le graphique ci-dessous traite par exemple les prix de vente enregistrés au m<sup>2</sup> pour des **appartements** existants ou en construction entre le 1<sup>er</sup> trimestre de 2007 jusqu'au 2<sup>ème</sup> trimestre 2019. Il en existe les mêmes statistiques pour les maisons unifamiliales qui font signe d'une évolution comparable.

**26.** Notons d'abord que dans le cadre de la proposition de loi sous avis, les prix de vente d'appartements **existants** sont plus importants pour l'analyse que ceux des appartements en construction, comme ce sont ceux-ci qui sont ciblés et sont estimés d'être mis sur le marché grâce à l'incitation donnée par le quart taux.

**27.** En théorie, l'imposition au quart taux des plus-values des terrains à bâtir pourrait augmenter les transferts en foncier ce qui mènerait ultimement à une augmentation de l'offre d'appartements en construction.

<sup>4</sup> Pierre Gramegna, Dan Kersch, and Marc Hansen, "Réponse Commune Du Ministre Des Finances Pierre Gramegna, Du Ministre Du Logement Marc Hansen et Du Ministre de l'Intérieur Dan Kersch à La Question Parlementaire N° 3695" (2018).

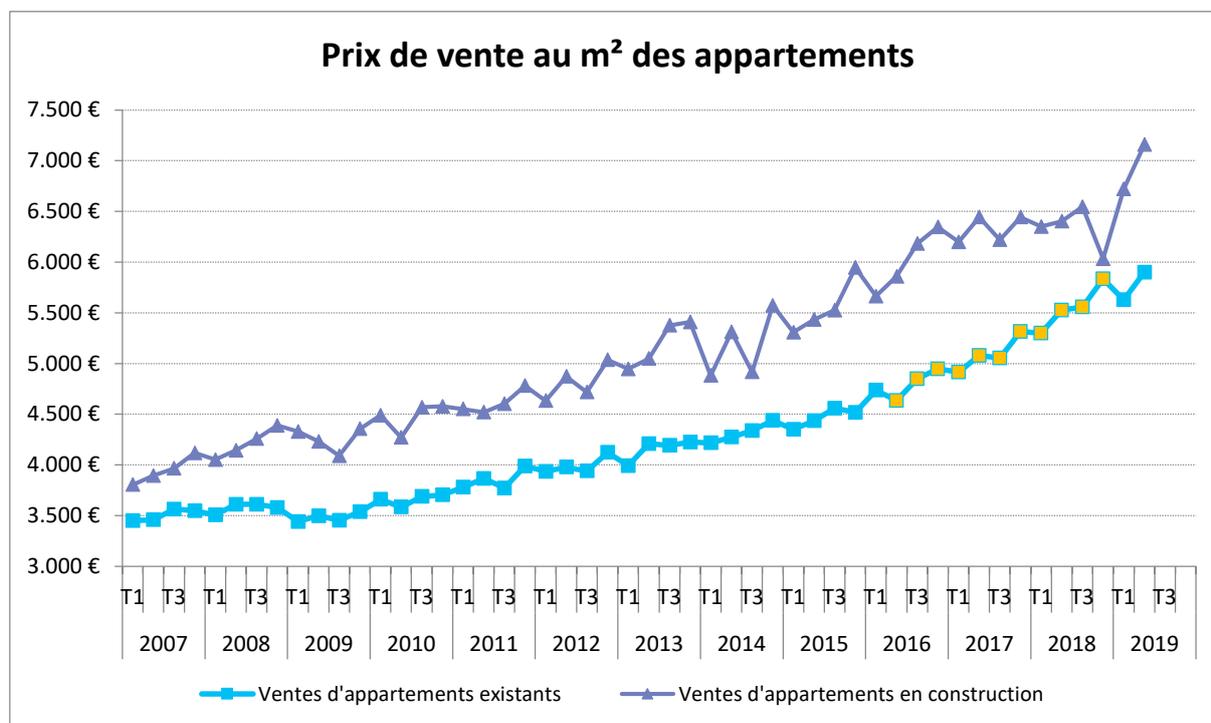
<sup>5</sup> David Wagner, "Question Parlementaire Au Sujet de La Baisse Temporaire de La Fiscalité Lors de La Vente de Biens Immobiliers," Pub. L. No. 3695 (2018).

**28.** Or, cette hypothèse ne peut, pour le moment, pas être prouvée. Premièrement, 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.

**29.** En plus, il est, à l'heure actuelle, encore impossible de mesurer l'impact de ladite réforme sur le nombre de nouvelles constructions. Dans la réponse commune mentionnée ci-dessus, les ministres responsables s'expriment que « *une fois l'acquisition d'un terrain ou immeuble effectuée, l'élaboration d'un projet d'architecture, la constitution du dossier relatif à la demande d'autorisation de construire de même que la délivrance d'une autorisation de construire impliquent généralement un laps de temps.* »<sup>6</sup>

**30.** À cause de ce décalage temporel, il est pour le moment encore impossible, voire même trompeur, de lier l'évolution actuelle des prix des nouvelles constructions à l'imposition au quart taux.

Graphique 1 : Prix de vente enregistrés au m<sup>2</sup> des appartements existants et en construction (en euros, 2007-2019)



Données et Graphique : Observatoire de l'habitat

**31.** Or, au vu de ce graphique, on peut observer que sur la période du T3 de 2016 jusqu'au T4 de 2018, la croissance des prix immobiliers n'a fait aucun signe de ralentissement, et que, tout au contraire, la hausse des prix immobiliers s'est même accélérée pendant la période en question.

**32.** Entre la fin du T2 de 2016 et la fin du T4 de 2018, période pendant laquelle le quart taux était en vigueur, le prix de vente au m<sup>2</sup> des appartements existants a augmenté de 4.636 à 5.833 euros, ce qui est une **augmentation de 25,8% en seulement 30 mois.**

<sup>6</sup> Gramegna, Kersch, and Hansen, Réponse commune du Ministre des Finances Pierre Gramegna, du Ministre du Logement Marc Hansen et du Ministre de l'Intérieur Dan Kersch à la question parlementaire N° 3695.

**33. Par conséquent, il est absolument impossible d'attribuer un effet ralentissant à l'introduction de l'imposition au quart taux.**

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

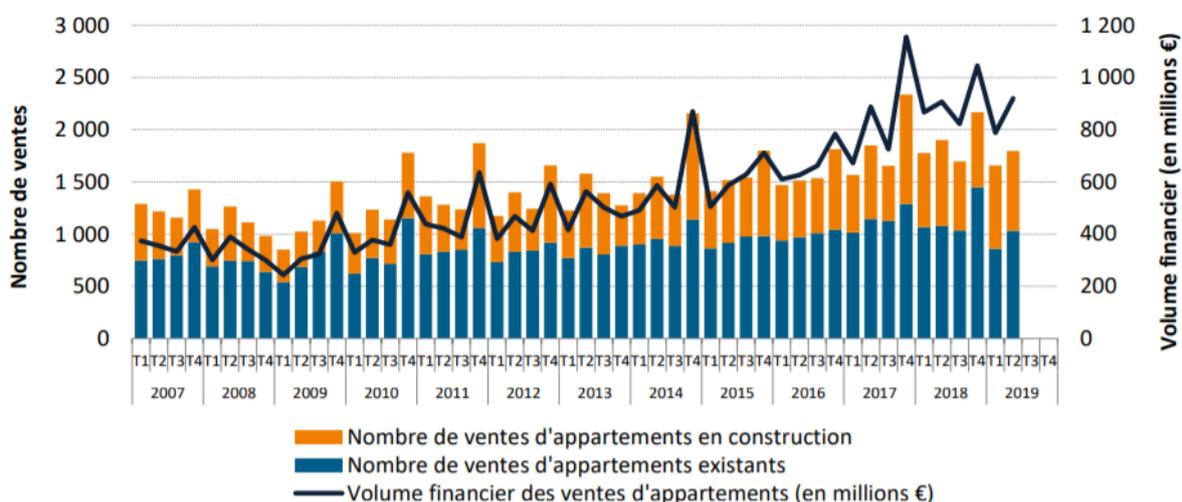
**34.** Comme un des deux buts principaux visés par le quart taux était l'augmentation de l'offre, il est important d'analyser, à travers le graphique se trouvant ci-dessous, l'évolution du nombre d'actes notariés pendant les dernières années.

**35.** L'Observatoire de l'habitat et le STATEC constatent une « très forte hausse du nombre de transactions observée aux 4<sup>e</sup> trimestres 2017 et 2018 : 2 335 transactions portant sur des appartements au dernier trimestre 2017 et 2 168 transactions au dernier trimestre 2018 (contre 1 456 transactions en moyenne par trimestre depuis 2007). Cette forte augmentation du nombre de ventes aux 4<sup>e</sup> trimestres des années 2017 et 2018 peut s'expliquer notamment par des changements dans l'imposition des plus-values de cession immobilière. »<sup>7</sup>

**36.** En vue de cette observation, « l'objectif fixé, à savoir stimuler la vente de biens immobiliers, semble donc avoir été atteint, en particulier au moment où la mesure fiscale était censée initialement s'éteindre (4<sup>e</sup> trimestre 2017) et lorsqu'elle a effectivement expiré (4<sup>e</sup> trimestre 2018). »<sup>8</sup>

« En contrepartie, le nombre de transactions immobilières a fortement baissé au 1<sup>er</sup> trimestre 2019. Il est probable que la forte augmentation de l'activité au 4<sup>e</sup> trimestre 2018 correspondait en partie à une anticipation de transactions, dans le but de profiter de la mesure fiscale. »<sup>9</sup>

Graphique 2 : Nombre d'actes et volume financier correspondant pour les appartements de 2007 à 2019



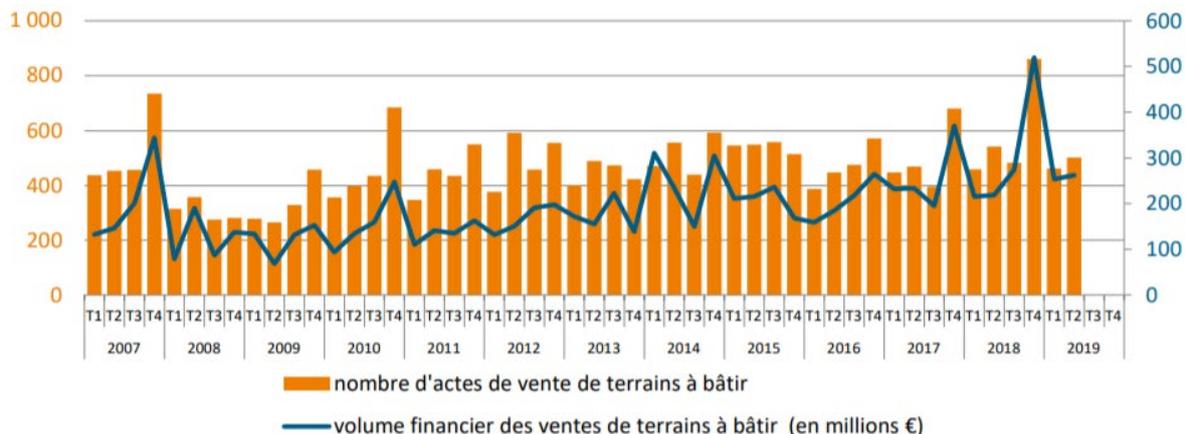
Source : Publicité Foncière, Calcul STATEC-Observatoire de l'Habitat

<sup>7</sup> STATEC, "Le Logement En Chiffres - Grand-Duché de Luxembourg" (Luxembourg, October 2019), 6, <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/logement-en-chiffres/2019/PDF-Logement-8.pdf>.

<sup>8</sup> STATEC, 6.

<sup>9</sup> Wagner, Question parlementaire au sujet de la baisse temporaire de la fiscalité lors de la vente de biens immobiliers, 6.

Graphique 3 : Nombre d'actes et volume financier correspondant pour les terrains à bâtir de 2007 à 2019



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

37. Par rapport au nombre d'actes de vente de terrains à bâtir, montré par le graphique ci-dessus, ils observent que « le nombre de transactions portant sur des terrains à bâtir a atteint 680 ventes au 4<sup>e</sup> trimestre 2017 et 860 ventes au 4<sup>e</sup> trimestre 2018 (contre 469 transactions en moyenne par trimestre depuis 2007) et que les terrains à bâtir étaient en effet la cible parfaite de la mesure fiscale introduite en juin 2016, et l'activité sur ce marché semble avoir été fortement stimulée aux derniers trimestres 2017 et 2018. »<sup>10</sup>

38. Face à ses conclusions, la Chambre des salariés a fait plusieurs observations. Premièrement, comme évoqué par l'analyse, la hausse du nombre de transactions est seulement impressionnante pour le 4<sup>ème</sup> trimestre de 2017 respectivement 2018, ce qui s'explique évidemment par l'anticipation de transactions pour profiter du régime fiscal.

39. Or, en observant l'évolution agrégée des transactions par ans, on constate que l'accélération est beaucoup moins impressionnante et qu'elle se fait, en plus, parallèlement à l'accélération de la hausse des prix immobiliers.

40. Il est donc au moins aussi probable que ce phénomène soit dû au fait que la demande des investisseurs immobiliers de nature différente – fonds immobiliers, grands propriétaires, mais aussi classe moyenne – a fortement accru pendant les dernières années à cause de la rentabilité élevée de ce type d'actif, et que cette augmentation de la demande, et donc des prix immobiliers, a encouragé certains propriétaires à se débarrasser d'une partie de leur patrimoine immobilier.

41. Qui plus est, la Chambre des salariés souligne que ce nombre de transactions élevé n'a nullement engendré une baisse des prix immobiliers, et que, tout au contraire, la flambée a même gagné en ampleur.

42. Finalement, la question centrale devrait être : Qui était l'acquéreur de ces biens ? Des familles qui cherchent une résidence principale ? Ou des personnes privées fortunées et des fonds d'investissement ?

<sup>10</sup> STATEC, "Le Logement En Chiffres - Grand-Duché de Luxembourg," 7.

**43.** Si la demande auprès des investisseurs professionnels et fortunés a dépassé amplement l'offre, il est fort probable qu'une grande partie des transactions observées au T4 a été absorbée par des investisseurs et des promoteurs immobiliers qui reconstitueraient leurs stocks pour les instiller par la suite dans le marché, tout en faisant des bénéfices appréciables.

**44.** En plus, est-ce que ces transactions ont vraiment engendré un changement du propriétaire ?

**45.** Pendant les T4 des années 2017 et 2018, on a pu observer que le régime fiscal préférentiel a été utilisé abusivement par certaines personnes physiques aisées pour transférer leurs propriétés immobilières et/ou foncières vers une autre entité juridique qui profite, quant à elle, d'un régime fiscal généralement encore plus favorable, comme par exemple d'une Société civile immobilière vers un Fonds d'investissement spécialisé.

**46.** Ainsi, cette mesure a surtout généré des bénéfices supplémentaires pour quelques investisseurs aisés sans qu'il y avait aucun changement réel du propriétaire. Ce constat pourrait partiellement expliquer la contradiction entre le nombre élevé de transactions et la hausse des prix immobiliers.

**47.** La Chambre des salariés est donc d'avis que l'évolution du nombre de transactions n'est pas du tout un indicateur qui devrait être utilisé pour évaluer l'effet qu'a eu le quart taux. Tout au contraire, cette approche peut mener à des conclusions erronées et il vaudrait mieux de prendre l'évolution des prix immobiliers comme indicateur primaire pour évaluer la performance de cette disposition fiscale. Ainsi, la Chambre des salariés doit constater que la réforme a clairement raté son objectif principal.

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

**48.** Pour juger de l'effet incitatif de la proposition 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.

### Exemple

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

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 euros.

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

Déduction d'un abattement de 100.000 euros.

Montant imposable : 300.000 euros.

Ce montant est soumis, avec les revenus ordinaires à la moitié du taux global. Pour un revenu de 400.000 euros (100.000 + 300.000), le taux global en classe 2 est de 34,55%.

Le taux d'imposition de la plus-value étant de 17,28%, notre couple paye un impôt de 54.840 euros sur la plus-value.

Le projet de loi prévoit maintenant une imposition au quart du taux global s'il vend son terrain entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2022.

Dans notre exemple, le couple ne sera pas imposé à 17,28%, mais uniquement à 8.64%. Il sera donc redevable d'un impôt de 25.920 euros et aura un gain fiscal de 25.920 EUR par rapport à l'imposition actuelle.

Le bénéfice net qu'il touche de la vente de l'immeuble est de  $400.000 - 25.920 = 374.080$  euros

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 25.920 EUR ou s'il ne va pas plutôt attendre en misant sur une plus-value de 500.000 euros dans 3 ans p. ex. Dans ce cas, il payera un impôt de 69.120 euros ( $400.000 \times 17,28\%$ ), ce qui lui procurera un bénéfice net sur la vente de  $500.000 - 69.120 = 430.880$  euros.

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

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

**49.** La Chambre des salariés constate que la mesure de la proposition 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.

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

**51.** 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.

**52.** 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.

**53.** En troisième lieu, le taux d'imposition de la plus-value correspond à la moitié du taux global et ne peut donc pas dépasser 21% à l'heure actuelle.

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

**54.** Comme nous l'avons montré dans l'exemple ci-dessus, il n'est pas du tout sûr que les contribuables décideraient de vendre leurs immeubles en raison de la diminution de l'imposition de janvier 2020 au décembre 2022.

**55.** En effet, en raison de la hausse continue des prix immobiliers à un rythme accéléré, alimentée par la croissance de la population, les taux d'intérêt historiquement bas et la spéculation immobilière, 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.

**56.** 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.

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

**58.** 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.

**59.** Or, comme il n'y a pas de baisse sur les prix du fait de la réduction de l'imposition, ce qui a été clairement montré par les statistiques au chapitre 4, 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.

**60.** 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.

**61.** 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 et de menacer ainsi la cohésion et la paix sociale.

### **6.3. Éviter des mesures fiscales qui risquent de stimuler d'avantage la spéculation foncière et immobilière**

**62.** Contrairement aux réflexions se trouvant à la base de la proposition de loi sous avis, on pourrait même formuler l'hypothèse que la faible imposition des plus-values immobilières dynamise et stimule davantage la flambée des prix immobiliers.

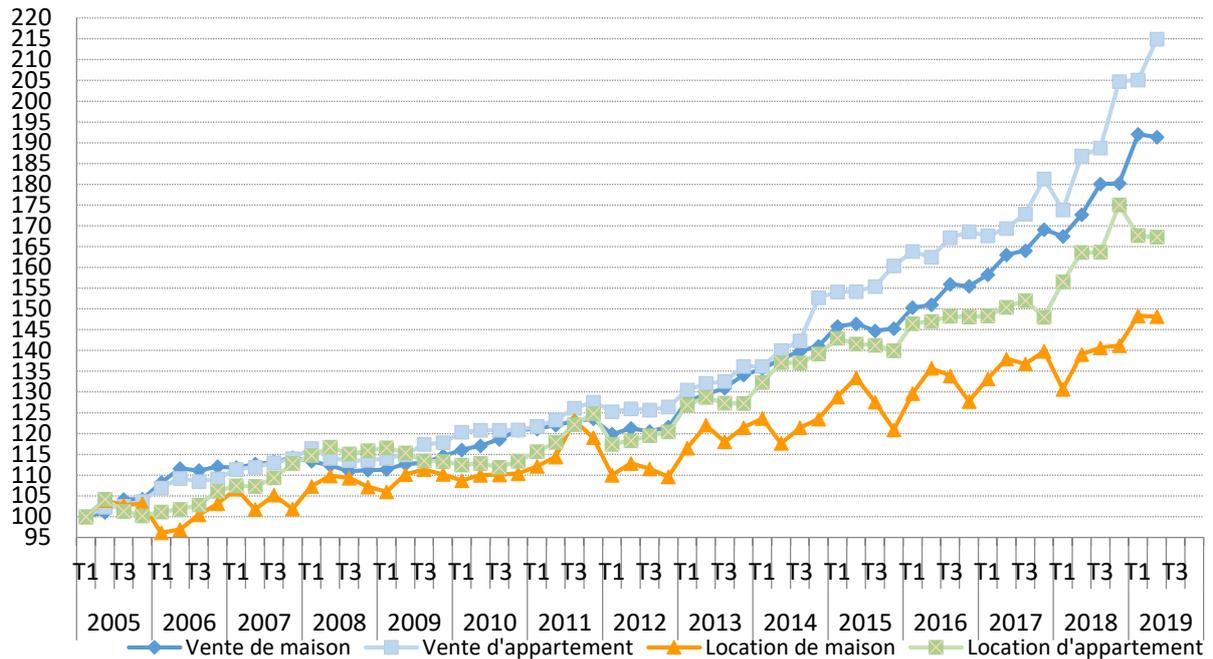
**63.** Ainsi, prise en compte de l'augmentation constante et importante des prix, le régime d'imposition favorable en cas de cession est partiellement responsable pour la forte rentabilité des investissements immobiliers et pour la spéculation avec ce type d'actif en général.

**64.** En analysant les études les plus récentes sur l'évolution des prix d'acquisition annoncés et des loyers annoncés, on peut constater que depuis le troisième trimestre 2014, les deux indicateurs sont de plus en plus déconnectés – les prix augmentent amplement plus rapidement que les loyers.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Il est d'ailleurs fort probable qu'il s'agit encore d'une sous-estimation de l'ampleur de cette déconnexion, comme les prix d'acquisitions annoncés sont souvent supérieur aux prix finalement payés après négociations, tandis que les loyers sont pour la plupart des cas guères négociable.

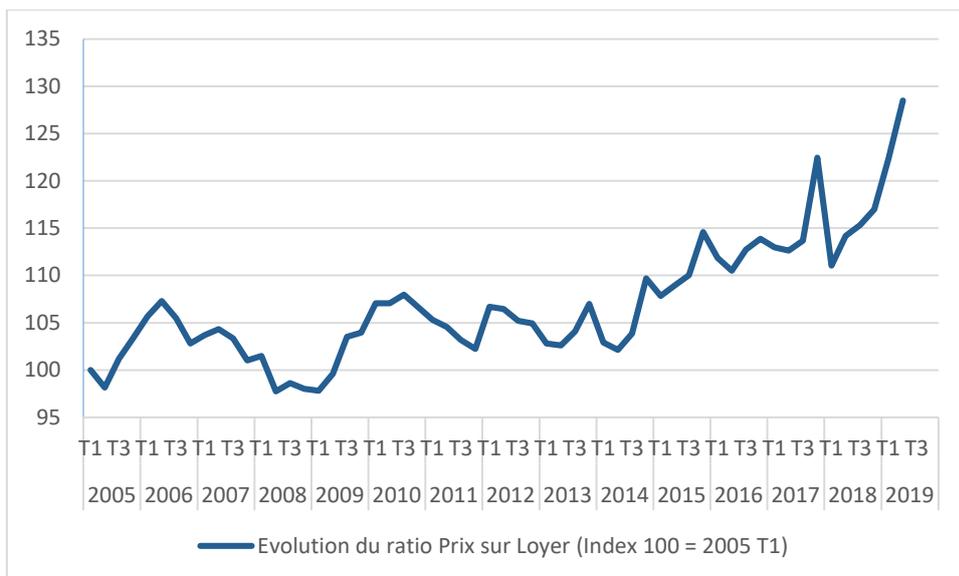
Graphique 4 : Indicateur des Prix et Loyers Annonçés en Euros Courants (Base 100 au 1er trimestre 2005)



Données et Graphique : Observatoire de l'habitat

65. Ce constat devient encore plus évident si on étudie l'évolution du ratio Prix sur Loyer depuis 2005 (T1). Comme le montre le graphique ci-dessous, ce ratio est resté – à part de quelques fluctuations – plus ou moins stable entre 2005 et le troisième trimestre 2014. Or, depuis 2015, le ratio ne cesse d'augmenter de façon de plus en plus inquiétante.

Graphique 5 : Évolution du ratio Prix sur Loyer (Index 100 = 2005 T1)



Données : Observatoire de l'habitat ; Graphique : CSL

66. Les prix d'acquisition et les loyers se trouvent donc plus dans aucun rapport. La diminution du taux de croissance des loyers par rapport aux prix d'acquisition pourrait s'expliquer soit par le fait que la demande réelle par les locataires est inférieure à l'offre par les propriétaires, soit par le fait que les loyers

sont en train de surpasser amplement les moyens financiers moyens des locataires et ne peuvent ainsi pas suivre la hausse des prix.

**67.** De toute façon, on peut constater que le facteur « loyer » devient de moins en moins intéressant par rapport au capital investi pour acquérir les biens. Mais, comme les investissements immobiliers attirent toujours des investisseurs, ce qui est confirmé par la hausse dramatique des prix pendant les dernières années, il doit exister un autre facteur qui rend ce type d'investissement extrêmement intéressant : « la plus-value » en cas de cession.

**68.** Or, dans une telle constellation, on risque d'avoir des prix que ne se développent plus en relation avec la demande réelle par des personnes qui cherchent une résidence, mais plutôt en relation avec la demande en tant qu'objet d'investissement, à la fois par des particuliers provenant de la classe moyenne, mais surtout par des investisseurs fortunés et des fonds d'investissement.

**69.** La surchauffe des prix immobiliers n'est donc plus seulement le résultat de la croissance de la demande due au développement démographique, mais principalement provoquée par la spéculation sur la plus-value.

**70.** Dans le cadre macroéconomique actuel, ce phénomène gagne en amplitude à cause des taux d'intérêt sur prêts hypothécaires extrêmement favorables. Ainsi, les prix risquent de se développer loin au-delà de la valeur réelle du logement et on pourrait ainsi estimer que cette surévaluation pourrait provoquer une bulle immobilière.

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

**71.** 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.

**72.** Vu la flambée des prix immobiliers qui est sans doute dynamisée de façon importante par la spéculation immobilière, notre Chambre estime que le Gouvernement devrait faire une évaluation de l'intégralité des dispositions fiscales en relation avec le logement afin d'écarter ou repenser celles qui risquent d'aggraver la situation en provoquant des effets néfastes.

**73.** Ainsi, la Chambre des salariés revendique la mobilisation de tous les leviers possibles qui visent à réduire la rentabilité du facteur « plus-value », comme celui-ci semble être un facteur important dans le calcul financier des acquéreurs.

**74.** 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.

#### **6.5. Implémentation de l'imposition des plus-values aux taux global**

**75.** Comme le Gouvernement du GDL n'a aucune influence sur le développement des taux d'intérêt, lesquelles, d'ailleurs, sont probables de rester à un niveau très bas à court et à moyen terme vu la situation économique actuelle, le Gouvernement devrait se concentrer sur le régime fiscal au niveau national.

76. Ainsi, vu que l'effet dynamisant sur la flambée des prix immobiliers causé par la spéculation est évident, et vu que toutes dispositions fiscales qui augmentent la rentabilité du facteur plus-value risquent d'aggraver la situation, la CSL revendique que :

**77. Au lieu de réintroduire le quart taux qui a clairement raté son objectif, soient soumises au futur toutes plus-values qui viennent de la cession d'un terrain à bâtir ou d'une habitation à l'imposition au taux global qui est limité pour le moment à 42%.**

**78. En plus, cette approche est en concordance avec une des revendications principales de la CSL en matière fiscale, qui est l'augmentation drastique de l'imposition des gains de capitaux, afin de les mettre au moins en ligne avec l'imposition du facteur travail.**

79. D'ailleurs, notons également qu'une telle augmentation de l'imposition de la plus-value immobilière bénéficierait indirectement aussi au succès d'une disposition essentielle introduite par la loi dite pacte logement.

80. La loi du 22 octobre 2008 prévoit que les bénéfices de spéculation et de plus-value soient « *exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'État, aux communes et aux syndicats de communes* »<sup>12</sup>, à l'exception des terrains soumis au droit de préemption.

81. Par conséquent, plus l'imposition de la plus-value est élevée, plus une aliénation à titre onéreux d'une personne privée à l'État ou aux communes devient d'un point de vue fiscal intéressante et attractive pour les propriétaires. On pourrait ainsi indirectement soutenir des transferts continus et importants de la propriété foncière et immobilière des personnes privées au bénéfice des institutions publiques.

82. La CSL étant convaincue que seule une intervention massive et soutenue des institutions publiques dans le marché immobilier et locatif puisse garantir la stabilité des prix immobiliers et des loyers à moyen et à long terme, une telle mesure serait à saluer et pourrait amplement accélérer la transition vers un marché locatif contrôlé par le secteur public.

83. Evidemment, on peut objecter qu'une telle hausse du taux d'imposition des plus-values immobilières provoquerait les grands propriétaires à ne plus se débarrasser du tout de leur foncier et leur immobilier. Ceci pourrait donc réduire le nombre de transactions, contracter davantage le marché immobilier et provoquer une pression insupportable sur l'évolution des prix immobiliers.

84. Or, ce risque devrait être contré par d'autres mesures législatives comme, notamment, l'introduction d'une forte imposition de la propriété immobilière qui augmente progressivement en relation avec le nombre de logements détenus par une seule personne physique/société, à travers, par exemple, une réforme de l'impôt foncier<sup>13</sup>.

85. Ainsi, grâce à la combinaison entre l'imposition progressive de la propriété immobilière et la hausse du taux d'imposition des plus-values immobilières faites dans le cadre d'une cession, on pourrait à la fois provoquer une augmentation du nombre de transactions immobilières – ce qui pourrait avoir un impact décroissant sur les prix immobiliers et améliorer l'accès à la propriété pour les résidents et les

---

<sup>12</sup> Art. 29. : Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Loi du 22 octobre 2008 portant: création d'un pacte logement avec les communes », in *Mémorial, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, vol. A-N° 159 (Luxembourg, 2008), 2236.

<sup>13</sup> À comparer avec les propositions se trouvant dans la note sur la réforme de l'impôt foncier (CSL).

primo-arrivants moins aisés –et minimiser les risques de phénomènes de spéculation sur le marché immobilier du GDL.

## 7. En conclusion

**86.** Étant donné que la Chambre des salariés est convaincue que le quart taux n'est pas une mesure apte à freiner la croissance flamboyante des prix immobiliers, elle rejette la proposition sous avis. Tout au contraire, notre Chambre défend l'opinion que les plus-values immobilières devraient être imposées au taux global afin de mettre l'imposition du facteur capital en ligne avec l'imposition du facteur travail et dans le but de rendre la spéculation immobilière – qui exerce sans doute une forte pression sur les prix – moins attractive.

---

Luxembourg, le 13 février 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN  
Directeur



Nora BACK  
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.