



A V I S

du 27 février 2024

sur

- le 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
- le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 102, alinéa 8, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs)
- le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 115, numéro 13c, de la loi modifiée du 4 décembre concernant l'impôt sur le revenu
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 1969 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier

Par six dépêches du 8 février 2024, Messieurs les Ministres des Finances et du Logement ont demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Les projets en question comportent différentes mesures fiscales et non fiscales destinées à lutter contre la crise du logement au Luxembourg. Par ces mesures, le gouvernement vise, d'une part, « à renforcer le secteur de la construction et de l'artisanat afin de maintenir les emplois dans le secteur » et, d'autre part, à « augmenter l'offre de logements et (à) soutenir en conséquence les personnes pour acquérir ou louer un logement ».

Parmi les mesures fiscales proposées par le gouvernement, certaines sont temporaires et limitées à l'exercice fiscal 2024, à savoir:

- l'augmentation du taux de l'amortissement accéléré de logements construits en vue de la location et de la durée de la période d'amortissement (6% sur 6 ans), avec une limitation à 250.000 euros du montant total pour lequel la faveur fiscale sera applicable;
- l'introduction d'un nouveau crédit d'impôt location à hauteur de 20.000 euros à des fins d'investissement dans le logement locatif par des personnes physiques (seulement pour les nouvelles constructions mises à la vente en l'état futur d'achèvement);
- la réduction au quart du taux global du taux d'imposition des plus-values réalisées lors de la vente d'un bien immobilier;
- la hausse de 30.000 à 40.000 euros par personne physique du crédit d'impôt « *Bëllegen Akt* » pour l'acquisition d'un logement destiné à servir d'habitation principale;
- l'immunisation fiscale des plus-values immobilières transférées sur des logements utilisés pour la gestion locative sociale ou sur des logements appartenant à la classe de performance énergétique A+ (pour inciter les propriétaires à mettre leurs logements à disposition des organismes de la gestion locative sociale).

D'autres mesures fiscales projetées ne sont pas limitées dans le temps:

- l'augmentation à hauteur d'un tiers des montants de déductibilité fiscale des intérêts débiteurs des prêts immobiliers contractés pour l'acquisition d'une habitation occupée ou destinée à être occupée par le propriétaire;



- la hausse de 75% à 90% de l'exemption des revenus nets réalisés par les propriétaires grâce à la location d'un logement à travers un organisme œuvrant dans la gestion locative sociale;
- l'introduction d'une exonération fiscale partielle des primes versées par les entreprises à leurs salariés à des fins de location d'un logement (régime réservé aux salariés jusqu'à l'âge de 30 ans et dont le niveau de revenu ne dépasse pas 2,5 fois le salaire social minimum qualifié);
- l'extension aux cessions au bénéfice du Fonds du logement du régime de l'exemption d'impôt sur le revenu des plus-values et des bénéficiaires de cession sur les biens immobiliers;
- à partir de l'exercice fiscal 2025, l'augmentation de deux à cinq ans du délai pendant lequel les bénéfices réalisés par la vente d'un immeuble qui n'est pas la résidence principale du contribuable sont considérés comme bénéficiaires de spéculation et imposés comme tels.

Les mesures non fiscales qui sont prévues sont notamment les suivantes:

- l'adaptation au coût de la vie des plafonds de revenu donnant droit aux aides individuelles au logement;
- l'augmentation du montant maximal de la subvention de loyer pour les ménages avec enfants (augmentation de 40 à 80 euros par enfant);
- la hausse des plafonds de revenu donnant droit aux primes d'accession à la propriété;
- l'augmentation de 2,45% à 3,5% du taux maximal de la subvention d'intérêt;
- l'élargissement des conditions pour pouvoir bénéficier de la garantie de l'État pour l'acquisition d'un logement;
- l'adaptation des plafonds d'éligibilité pour l'accès à la propriété d'un logement abordable. Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi, cette dernière « *mesure se veut temporaire pour appuyer le nouvel élan du marché des promoteurs publics* ». Le texte dudit projet ne prévoit toutefois pas de limite temporelle pour l'application de la mesure.

La plupart des mesures projetées sont de nature essentiellement technique. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se prononce dès lors pas dans tous les détails sur celles-ci dans le présent avis, mais elle se limite à formuler quelques remarques plus générales y relatives, notamment quant à leur pertinence et à leur efficacité pour lutter contre la crise du logement.

La Chambre soutient sans ambages toute mesure favorisant l'accès des ménages, surtout de ceux à faible revenu, à un logement (en propriété ou en location). Or, une grande partie des dispositifs prévus par les textes sous avis sont principalement destinés à soutenir les investisseurs, c'est-à-dire des personnes physiques et morales fortunées investissant dans le secteur immobilier (entre autres pour en tirer des avantages fiscaux et des profits).

Il en est ainsi par exemple du mécanisme de l'amortissement accéléré. La Chambre s'est toujours prononcée pour la diminution, et même la suppression de l'avantage fiscal résultant du taux d'amortissement accéléré pour les investisseurs dans l'immobilier. Cet amortissement rapide a tendance à augmenter l'attractivité du marché locatif pour les investisseurs.

De tels avantages fiscaux, qui réduisent le revenu imposable, dont bénéficient uniquement les propriétaires de logements locatifs (à l'exclusion donc de ceux disposant d'un logement à des fins d'habitation principale), et qui favorisent l'investissement dans le marché immobilier à des fins spéculatives, participent à l'augmentation des inégalités entre investisseurs fortunés et particuliers ainsi qu'au renchérissement de l'immobilier.

L'une des priorités du gouvernement reste toujours la construction de logements sociaux et de logements abordables destinés à la vente. Si la Chambre n'est pas opposée à la construction de tels logements en faveur des ménages à faible revenu, elle signale toutefois que, face à la situation désastreuse sur le marché national du logement, il ne suffit pas de concentrer les efforts sur la construction de logements publics à coût abordable. En effet, la crise du logement ne concerne pas seulement les ménages à revenu modeste, qui sont les principaux bénéficiaires des logements abordables.

Le problème fondamental est la flambée des prix sur le marché privé et, en conséquence, l'impossibilité pour les personnes physiques et les ménages à faible et à moyen revenu d'acquérir un premier logement en propriété à des fins d'habitation principale. De nombreuses personnes ne sont pas éligibles pour acquérir un logement public abordable ou elles ne sont pas intéressées à un tel logement (notamment du fait des désavantages liés au bail emphytéotique). S'y ajoute que, en raison de l'évolution de la société, il s'avère que de plus en plus de personnes décident, ou n'ont pas d'autre choix que d'acquérir tout seul un logement. Les conditions d'acquisition sont encore plus difficiles pour ces personnes puisque la capacité de remboursement d'un prêt pour une personne seule est généralement inférieure à celle d'un couple: elle doit donc épargner plus longtemps pour constituer un capital de base et les banques sont plus réticentes à accorder des prêts aux célibataires (cumul des problèmes de la capacité de remboursement et de l'âge avancé).

La construction de logements publics à prix abordable, même en grand nombre, ne va avoir aucun effet sur la flambée des prix sur le marché privé du logement, flambée qui est due entre autres à la spéculation et au fait que l'offre de logements et de terrains disponibles reste largement insuffisante par rapport à la demande toujours croissante en raison de l'évolution démographique.

Des mesures telles que l'augmentation de deux à cinq ans du délai pendant lequel les bénéfices réalisés par la vente d'un immeuble qui n'est pas la résidence principale du contribuable sont considérés comme bénéfices de spéculation et imposés comme tels peuvent même être contreproductives. Si cette mesure vise à lutter contre les bénéfices de spéculation, ce qui est favorable, elle risque néanmoins d'entraîner une réticence

pour les propriétaires qui seraient intéressés à vendre leurs biens immobiliers de ce faire à brève échéance. Les biens concernés ne sont alors pas disponibles à la vente sur le marché et leurs prix vont en plus augmenter constamment.

Par ailleurs, des mesures comme la hausse de 30.000 à 40.000 euros du crédit d'impôt « *Bëllegen Akt* » pour l'acquisition d'un logement destiné à l'habitation personnelle, constituent un pas dans la bonne direction, mais elles n'atteignent souvent pas le public ciblé, c'est-à-dire les ménages à faible revenu et de la classe moyenne. Le nouveau montant, limité à une année seulement, permettra d'épargner les frais d'enregistrement et de transcription pour un bien immobilier jusqu'à un montant de 571.000 euros. Il suffit de rechercher les prix actuels des logements pour constater immédiatement que ce montant est largement insuffisant. Selon les derniers chiffres publiés par l'Observatoire de l'habitat, le prix moyen au niveau national était de 703.296 euros pour un appartement et supérieur à 1,1 million d'euros pour une maison au troisième trimestre 2023¹. La hausse du crédit d'impôt n'aura donc pas l'effet escompté pour les ménages n'ayant pas les moyens financiers nécessaires pour l'acquisition d'un logement, mais elle profitera certainement aux personnes fortunées.

En ce qui concerne l'augmentation des montants fiscalement déductibles des intérêts débiteurs des prêts immobiliers contractés pour l'acquisition d'une habitation occupée ou destinée à être occupée par le propriétaire, la Chambre rappelle d'abord qu'elle est d'avis que le montant initial ne devrait pas subir de réduction après cinq ans et, encore une fois, après dix ans, mais qu'il devrait rester constant sur toute la durée de l'occupation de l'habitation. Comme il s'agit de toute façon d'un plafond et non d'un forfait, la déduction ne pourra en aucun cas dépasser les intérêts débiteurs réellement déboursés.

Ensuite, la Chambre relève dans ce contexte qu'il faudra également augmenter la possibilité de déduction fiscale des cotisations dues en vertu de contrats d'épargne-logement. Dans le cadre de la réforme fiscale 2017, les montants maxima des cotisations fiscalement déductibles en vertu d'un contrat d'épargne-logement ont été doublés de 672 à 1.344 euros. Toutefois, cette modification concerne seulement les contribuables jusqu'à l'âge de quarante ans accomplis, façon de procéder qui a donc pour conséquence d'exclure une partie des contribuables – qui ne sont pas des investisseurs mais des acquéreurs d'un logement à des fins d'habitation personnelle – d'une mesure fiscale en faveur de l'accès à un logement.

Au vu de l'évolution exorbitante des prix des logements – ce qui requiert des crédits hypothécaires plus élevés ainsi que des durées de crédit dépassant largement l'âge de quarante ans du contribuable – et étant donné que les jeunes gens se trouvent souvent dans des situations pouvant retarder l'entrée dans la vie professionnelle, du fait de suivre des études universitaires par exemple (ce qui fait qu'ils ne commencent qu'à travailler à trente ans par exemple et ne profiteront que dix ans de la mesure du

¹ Observatoire de l'habitat, Prix de vente des logements au 3^e trimestre 2023, <https://logement.public.lu/fr/observatoire-habitat/prix-de-vente.html>

doublément des montants maxima déductibles), la Chambre réitère sa demande de supprimer la limite d'âge susvisée. Elle demande par ailleurs d'augmenter le montant maximal fiscalement déductible.

En outre, la Chambre rappelle son indignation devant la suppression par le gouvernement précédent (cf. règlement grand-ducal du 23 décembre 2022) de l'article 4b du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal (article qui prévoyait que « *pendant la période qui précède l'occupation de l'habitation par le propriétaire ou la disponibilité de l'habitation pour le propriétaire, les intérêts débiteurs et les frais de financement correspondant à l'habitation sont déductibles intégralement* »), ainsi que devant l'adaptation de l'article 4a dudit texte par le règlement grand-ducal du 26 juillet 2023 (fixation du plafond des intérêts déductibles non plus par référence à l'année d'occupation de l'immeuble par son propriétaire, mais par référence à l'année de la fixation de la valeur locative forfaitaire).

Par ces modifications, le gouvernement précédent a créé une détérioration des possibilités de déduction fiscale et une discrimination pour les personnes devenant propriétaire d'un logement. Si, pour 2022, la déduction des intérêts débiteurs dans leur intégralité était possible jusqu'au moment où l'habitation nouvellement acquise était, de fait, habitée par son propriétaire, et que les frais de financement pouvaient également faire l'objet de déductions dans la même rubrique, tel n'est plus le cas aujourd'hui. La valeur locative est présumée tenir compte de toutes les recettes et de toutes les dépenses relatives à l'habitation, sauf les intérêts débiteurs, qui sont déductibles de cette valeur locative, mais dans les limites du plafond. Et si elle doit être fixée dès l'acquisition de l'immeuble destiné à l'habitation, la valeur locative forfaitaire empêchera toute autre déduction dès ce moment. L'enjeu monétaire de cette modification est considérable pour le contribuable acquérant un immeuble destiné à son habitation personnelle.

Tout en étant consciente que l'objectif des modifications susvisées était de tenir compte de la jurisprudence administrative (qui ne s'est cependant pas prononcée pour une suppression pure et simple de la déductibilité fiscale), la Chambre demande de rétablir sans délai les possibilités de déduction fiscale initialement prévues par le règlement grand-ducal en question en veillant à permettre de nouveau la déduction intégrale des intérêts débiteurs ainsi que des frais de financement encourus avant l'occupation, par son propriétaire, d'un immeuble dont la construction est achevée à l'acquisition, dans l'attente d'une refonte complète de ce texte. Rien n'empêche de clarifier ensuite le texte dans le cadre d'une telle refonte afin de le rendre conforme à la jurisprudence.

La Chambre met en garde contre l'adoption de mesures aggravant davantage la situation des personnes qui sont à la recherche d'un logement à des fins d'habitation principale.

Pour le reste, la Chambre approuve les différentes mesures prévues par les textes sous avis, et notamment la hausse des plafonds en matière d'aides individuelles au logement. Au vu des observations formulées ci-avant, elle doute cependant que les dispositions proposées aient l'effet escompté de permettre l'accès à un logement, surtout pour les personnes et ménages à revenu modeste et de la classe moyenne qui ne disposent pas des moyens financiers pour acquérir un logement en propriété à des fins d'habitation principale.

Sous la réserve des remarques qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de loi et de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.)

Luxembourg, le 27 février 2024.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF