

Luxembourg, le 16 mars 2020

Objet : Proposition de loi n°7487¹ (Marc Lies) modifiant la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. (5370NJE)

*Saisine : Ministre du Logement
(12 novembre 2019)*

Avis de la Chambre de Commerce

La proposition de loi sous analyse (ci-après la « Proposition ») a pour objet d'instaurer une exemption totale de la plus-value au titre de l'impôt sur le revenu en cas de cession d'un terrain au profit du Fonds du Logement, ceci afin de favoriser l'acquisition de réserves foncières supplémentaires par cet organisme.

En bref

- La Chambre de Commerce estime que cette proposition fera naître une distorsion de concurrence, tant du point de vue des acteurs du logement social, que des entreprises du secteur du logement.
- L'ouverture de l'investissement et de la gestion locative sociale au secteur privé est la mesure la plus efficace afin de développer l'offre de logement social au Luxembourg.

Le Fonds du Logement est un établissement public, sous tutelle du Ministre du Logement, qui a pour mission la mise en location de logements sociaux et la cession de logements par vente ou bail emphytéotique à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. La Proposition prévoit qu'une personne physique puisse aliéner un terrain au Fonds du Logement et, ainsi, se voir exempter de l'impôt sur la plus-value concernant la cession de ce bien immobilier, comme c'est déjà le cas pour les communes et syndicats de communes selon l'article 29 de la Loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

La situation actuelle du logement au Luxembourg, notamment l'inadéquation entre l'offre et la demande, et la hausse continue des coûts du logement, exigent des mesures d'ampleur afin de développer l'offre de logement sur le territoire, notamment sous forme locative. La Chambre de Commerce est ainsi en accord avec l'objectif final de la Proposition. Toutefois, la Proposition tend à créer une distorsion de concurrence entre un organisme du logement social et les autres acteurs de ce secteur par l'introduction de cet avantage fiscal. Elle ne répondra, en outre, que très partiellement à l'objectif visé, tant que les acteurs privés ne pourront pas investir les champs du logement social.

¹ [Lien vers la proposition de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

La question se pose de savoir si la Proposition, de par l'avantage fiscal qu'elle procure, ne rentre pas de fait dans la définition des aides d'état. En effet, l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne vise « *[l]es aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.* » C'est le cas s'agissant de la Proposition puisqu'elle procure indirectement au Fonds du logement un avantage comparatif significatif sur le plan financier lors de l'achat d'un terrain auprès d'une personne physique. Le fait qu'une aide affecte la concurrence interne à l'Etat membre figure parmi les critères cumulatifs caractérisant une aide d'Etat. Dès lors, et en cas d'adoption de la Proposition, le Luxembourg devrait pouvoir démontrer aux autorités européennes le motif d'intérêt général de cette mesure, qui crée une distorsion vis-à-vis de l'ensemble des entreprises du logement sur le marché national, et plus encore vis-à-vis des autres entreprises du logement social. En tout état de cause, la Proposition ne participe malheureusement pas d'une saine concurrence au sein du secteur du logement social, ni à une amélioration de l'efficacité de ses acteurs.

Plus globalement, et alors qu'une ouverture partielle a été permise pour les Sociétés d'impact sociétal (SIS), l'ouverture de l'investissement et de la gestion de logements sociaux au secteur privé permettrait de dynamiser davantage le secteur par l'augmentation de l'offre de logement à destination des foyers luxembourgeois les plus modestes. En effet, le logement social a tout à gagner à s'ouvrir à l'expertise des acteurs privés du logement, tant en termes de coûts que de capacités d'investissement.

La Chambre de Commerce préconise ainsi l'instauration d'un « *level playing field* » en matière d'investissement et de gestion de logements sociaux. Il s'agirait dans un premier temps de permettre l'accès pour l'ensemble des acteurs privés du secteur du logement à cette activité. Dans un second temps, et en relation avec la Proposition, la Chambre de Commerce souhaiterait que l'exemption proposée soit étendue aux investisseurs et gestionnaires de logements sociaux dans leur totalité.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver la proposition de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

NJE/DJI