

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur le

projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 102, alinéa 8 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (transfert des plus-values)

Par dépêche du 26 novembre 1991, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

#### Considérations d'ordre général

Ce projet est pris sur la base de l'article 102, alinéa 8 L.I.R. tel qu'il a été remplacé par l'article 1er, n° 11 de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects.

Il a pour objet:

- 1) le transfert des plus-values dégagées par application de l'article 99ter sur un immeuble acquis en remplacement et
- 2) le transfert des plus-values réalisées en rapport avec des opérations d'expropriation sur des terrains agricoles et forestiers.

Si l'objet en tant que tel du projet de règlement ne donne pas lieu à critique, la Chambre est cependant frappée par l'extrême complexité des dispositions en la matière.

Elle rappelle dans ce contexte qu'un des objectifs poursuivis par la réforme fiscale de l'année dernière était la simplification de la législation fiscale. A l'analyse, il s'avère cependant que beaucoup de dispositions de la loi du 6 décembre 1990, loin de simplifier les choses, ne font qu'augmenter le désarroi du contribuable devant l'impôt.

Le projet de règlement sur les plus-values est un exemple frappant d'une telle dégénérescence.

De l'avis de la Chambre, les raisons de cet égarement ne sont pas à chercher dans le règlement d'exécution. Elles découlent plutôt de

l'absence d'un concept clair et conséquent du régime d'imposition des plus-values lui-même tel que ses bases ont été jetées par la loi du 6 décembre 1990.

A cette occasion, le législateur a omis de se prononcer pour un régime simple et transparent, ceci tant du point de vue de la détermination de la plus-value que du point de vue du mécanisme des abattements. C'est surtout en matière d'abattements que le régime pêche par une minutie exagérée qui ne facilite guère la détermination de la plus-value imposable.

S'y ajoutent les difficultés d'exécution en rapport avec le transfert de la plus-value sur un immeuble de remplacement, qui fait l'objet du présent règlement. Ce système d'immunisation temporaire de la plus-value est calqué sur celui qui s'applique actuellement déjà en matière de détermination du bénéfice des trois premières catégories de revenus prévues par la loi concernant l'impôt sur le revenu (article 54 L.I.R.). Or, la transposition de ces principes dans une des cinq dernières catégories de revenus prévues par cette loi n'est guère à recommander. Si le suivi du montant immunisé peut être fait sans trop de difficultés dans un système comptable, le problème se présente en des termes différents en ce qui concerne la gestion d'immeubles faisant partie du patrimoine privé. Rien que la surveillance à terme des valeurs à retenir conduira inévitablement à des situations inextricables sur le plan de l'exécution pratique.

La Chambre reconnaît dans ce contexte les efforts louables déployés par les auteurs du projet de règlement pour trouver des solutions tant soit peu praticables et qui, en même temps, ne sont pas de nature à priver le régime d'imposition des plus-values de sa substance. Si tel était effectivement le cas, la Chambre recommanderait au Gouvernement de prendre les dispositions nécessaires pour que l'équité fiscale soit de nouveau rétablie.

#### Remarques ponctuelles

Eu égard à la nature ésothérique des dispositions du projet sous avis, la Chambre n'entend pas se livrer à une analyse des détails techniques. A ce sujet, elle fait confiance aux auteurs du projet. Ses remarques se limiteront dès lors aux grandes lignes du régime de transfert proposé. Elle se dispense par ailleurs de prendre position au sujet du titre III (articles 12 à 16) concernant les solutions envisagées en rapport avec l'expropriation de terrains agricoles et forestiers.

La Chambre constate en premier lieu que, en ce qui concerne les plus-values transférables, le projet se limite à celles trouvant leur origine dans l'article 99ter L.I.R., excluant donc les plus-values sur les immeubles détenus pendant une période inférieure à 2 ans et visées par l'article 99bis L.I.R. Le commentaire est muet sur les raisons de cette restriction. La Chambre suppose qu'elle s'explique par le fait que, par le transfert, un bénéfice dit de spéculation au sens de l'ar-

ticle 99bis pourrait, suivant le cas, prendre, par la réalisation de l'immeuble de remplacement, le caractère d'un revenu extraordinaire bénéficiant de l'abattement et du taux réduit d'imposition. Tout en reconnaissant le bien-fondé de ce souci, la Chambre est cependant d'avis que la base habilitante est formelle à ce sujet puisqu'elle se réfère tant aux plus-values de l'article 99bis que de l'article 99ter.

Le projet de règlement assortit le transfert d'un certain nombre de restrictions découlant d'un quadruple souci, à savoir

- a) éviter que le régime d'imposition des plus-values ne soit dénaturé;
- b) maintenir, pour des raisons d'équilibre fiscal, les avantages offerts par le transfert dans des proportions défendables;
- c) assurer que, sous l'angle de vue d'une saine politique de logement, une partie des fonds libérés soit de nouveau investie dans le bâtiment, et
- d) garantir l'exécution pratique des dispositions de transfert.

Compte tenu des remarques formulées dans la partie introductive de son avis, la Chambre reconnaît l'utilité et la nécessité de ces approches.

Elle se rallie également à la façon de voir des auteurs du projet de règlement lorsqu'ils proposent un régime de transfert qui ne permet pas d'exonérer l'intégralité des plus-values dégagées sur les immeubles. La possibilité de transfert intégral favoriserait trop les propriétaires se trouvant dans une situation aisée, alors que des plus-values, souvent moins substantielles, deviendraient imposables dans le chef de propriétaires qui, pour des raisons personnelles, ne peuvent pas investir les fonds libérés dans des immeubles de remplacement.

Ceci dit, la Chambre peut se rallier aux conditions posées par les articles 4 et 5 du projet. Elle ne verrait cependant pas d'inconvénient à ce que le plafond du transfert de 5 millions prévu par l'article 4 soit majoré. Pour des raisons d'équité, il ne devrait cependant pas dépasser le seuil des 10 millions.

Quant aux dispositions de l'article 5 prévoyant qu'un montant minimal de 150% de la plus-value soit réinvesti et qu'un montant au moins égal à la plus-value transférée soit réinvesti en fonds propres, elles sont conformes aux idées directrices du projet mentionnées ci-dessus. Elles trouvent en conséquence l'approbation de la Chambre.

L'article 7 du projet de règlement définit les catégories d'immeubles sur lesquels le transfert en immunisation de la plus-value peut être effectué. Il s'agit, dans l'ordre énuméré par l'article 7, des terrains agricoles et forestiers utilisés à des fins d'exploitation agricole ou forestière, des immeubles bâtis investis dans une exploitation agricole et forestière, et des immeubles servant exclusivement au logement.

La Chambre se permet de présenter quelques observations concernant la dernière catégorie, à savoir les immeubles utilisés à des fins de lo-

gement. Elle constate en effet que les terrains à bâtir sont exclus du cercle des immeubles de remplacement, tout comme d'ailleurs les immeubles bâtis utilisés pour des besoins autres que l'habitation. La Chambre reconnaît dans cette restriction la préoccupation du Gouvernement d'encourager l'investissement dans le bâtiment, eu égard à la pénurie existant en matière de logement. Les conditions posées par l'alinéa 2 de l'article 7, à savoir que la plus-value peut être transférée uniquement sur des immeubles nouvellement construits ou des immeubles existants rénovés fondamentalement, vont d'ailleurs dans le même sens.

La Chambre partage les vues exprimées à ce sujet. Elle donne cependant à considérer s'il n'était pas indiqué d'y inclure les acquisitions de terrains à bâtir, à condition que le contribuable y construise, dans un délai rapproché, un logement pour ses propres besoins d'habitation. En effet, aux yeux de la Chambre, la possibilité offerte par l'article 8, alinéa 1er et accordant un délai de 2 à 3 années pour opérer le transfert, n'est pas suffisante pour éviter des rigueurs en cas d'acquisition d'un terrain à bâtir, lorsque la construction du bâtiment n'est pas entamée incessamment. Il faudrait dès lors que la possibilité de prorogation du délai prévu par l'alinéa 2 de l'article 8 s'applique sans réserve à ces situations.

L'article 10, alinéa 1er du projet énonce les situations dans lesquelles l'immunisation temporaire de la plus-value prend fin. Sont notamment visées les hypothèses où l'immeuble de remplacement est aliéné et où un immeuble de remplacement constitué par un logement est utilisé à d'autres fins.

En vertu de l'alinéa 2 du même article, les règles de l'alinéa 1er s'appliquent également à la plus-value transférée sur une résidence principale. La vente avant le terme de quinze ans de la résidence principale "grevée" d'une plus-value déclenche donc l'imposition de cette dernière.

La question se pose si les dispositions de l'article 1er, alinéa 2, ne sont pas contraires aux principes ancrés dans les articles 99bis et 99ter L.I.R., qui prévoient l'exonération des plus-values sur la résidence principale.

La Chambre est d'avis qu'en l'espèce, la plus-value découverte, dans la mesure où elle correspond à la plus-value antérieurement transférée, n'est pas générée par l'aliénation de la résidence principale. En effet, elle tire son origine de l'opération de cession antérieure et est dès lors économiquement et fiscalement liée à un autre immeuble que la résidence principale.

Considérée sous cet angle de vue, l'imposition de la plus-value transférée est donc conforme aux dispositions de la loi. Toute autre solution constituerait d'ailleurs une entrave au principe d'imposition généralisé des plus-values, tout en laissant la porte ouverte à des abus contraires à l'équité fiscale.

La Chambre voudrait formuler une dernière remarque en ce qui concerne l'application de la disposition faisant l'objet de l'article 10, ali-

néa 1er, lettre a, et qui prévoit l'annulation de l'immunisation de la plus-value en cas d'aliénation de l'immeuble acquis en remploi. Un deuxième transfert en immunisation de cette plus-value n'est donc pas possible. Ce principe ne signifie cependant pas que la plus-value supplémentaire dégagée par l'immeuble de remplacement ne puisse faire l'objet d'un nouveau transfert, si les conditions posées par le règlement sont remplies.

A supposer, par exemple, que la réalisation de l'immeuble de remplacement conduise à une plus-value de 8 millions de francs, comprenant une plus-value immunisée de 5 millions, la différence de 3 millions restera transférable.

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 décembre 1991.

Le Secrétaire,



Le Président,

