

# A V I S

sur

la proposition de loi modifiant la loi modifiée 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, et portant modification:

1. de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché;
2. de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
3. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
4. de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
5. de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects

et sur

la proposition de loi portant modification temporaire de l'imposition des plus-values immobilières

Par deux dépêches du 5 novembre 2019, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans vos meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les propositions de lois spécifiées à l'intitulé.

Lesdites propositions de lois prévoient respectivement les mesures suivantes:

- l'augmentation de 20.000 à 50.000 euros du crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement et de transcription, accordé pour les acquisitions immobilières (communément appelé "*Bëllegen Akt*");
- l'introduction d'un allègement de la charge fiscale sur les cessions de terrains et d'immeubles bâtis.

Ces mesures appellent les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

### **La hausse du montant du crédit d'impôt dit "*Bëllegen Akt*"**

La Chambre approuve la proposition d'augmenter l'abattement sur les droits d'enregistrement et de transcription pouvant être accordé (sous réserve de remplir certaines conditions) à chaque personne lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à servir d'habitation.

En effet, comme il est indiqué à juste titre à l'exposé des motifs accompagnant la proposition de loi n° 7484, le crédit d'impôt en question n'a jusqu'à présent jamais été adapté depuis son introduction en 2002, malgré la flambée des prix immobiliers depuis cette année. L'évolution des prix a cependant un impact sur les droits d'enregistrement à payer par les acquéreurs d'immeubles.

Une augmentation du montant du crédit d'impôt en question a pour effet d'alléger ces charges pesant sur les personnes physiques souhaitant acquérir un logement destiné à l'habitation personnelle, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut qu'approuver.

La proposition de loi n° 7484 trouve ainsi l'accord de la Chambre quant au fond.

Quant à la forme, elle fait remarquer que, à l'intitulé de ladite proposition de loi, il y a lieu d'ajouter l'adjectif "*modifiée*" avant la date au titre de la loi du 30 juillet 2002. En effet, cette loi a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

La même adaptation est à effectuer à la phrase introductive du texte de la proposition de loi.

### **L'allègement de la charge fiscale sur les cessions de terrains et d'immeubles bâtis**

La proposition de loi n° 7486 sous avis a pour objectif de réintroduire une mesure qui a initialement été prévue par l'article 2, paragraphe (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.

Cette disposition prévoyait que les plus-values réalisées par les contribuables, personnes physiques, sur la cession de terrains à bâtir et d'immeubles bâtis étaient considérées comme des revenus extraordinaires imposables à un taux d'impôt réduit (c'est-à-dire au quart du taux global et non pas au demi-taux global prévu dans le régime commun). La disposition était applicable pour les années d'imposition 2002, 2003 et 2004. Par la suite, le gouvernement avait décidé de prolonger la mesure en question pour les années 2005 à 2007 (par l'article 3 de la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2005).

Une loi du 29 juin 2016 avait par ailleurs réinstauré ladite mesure pour la période entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 31 décembre 2017, et la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018 l'avait prolongée jusqu'au 31 décembre 2018.

À la différence avec le régime en vigueur entre 2002 et 2007, celui applicable entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 31 décembre 2018 ne concernait pas les bénéfices de spéculation réalisés au cours d'une période de deux ans suivant l'acquisition des immeubles (article 99bis LIR).

La proposition de loi sous avis prévoit de réactiver ce dernier régime – tel qu'il était donc en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018 – ceci pour les années d'imposition 2020, 2021 et 2022, "*afin de stimuler l'offre de biens à la vente sur le marché immobilier*".

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient en général toute mesure en faveur de la lutte contre la pénurie de logements, elle tient cependant à présenter certaines critiques quant à la proposition de réactiver le mécanisme fiscal en question.

Tout d'abord, l'effet positif de cette mesure sur l'offre de biens immobiliers n'est pas entièrement démontré, comme ceci découle d'ailleurs de la réponse commune des ministres des Finances, du Logement et de l'Intérieur à la question parlementaire n° 3695 du 13 mars 2018 relative au succès de la loi précitée du 29 juin 2016.

Selon l'exposé des motifs joint à la proposition sous avis, la mesure initialement prévue par la loi du 30 juillet 2002 "*avait à l'époque contribué de façon significative à augmenter l'offre de terrains*". La Chambre se demande sur quelle source officielle se fonde cette affirmation, l'exposé des motifs omettant en effet de citer une telle. Si la mesure en question avait eu un succès énorme, on peut se demander pourquoi le gouvernement de l'époque n'avait pas choisi de la prolonger au-delà de l'année 2007. De plus, on doit constater que la pénurie sur le marché immobilier s'est fortement aggravée malgré cette mesure.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre des problèmes qui se posent quant au champ d'application de la mesure dont la réactivation est proposée par le texte sous avis, ceci concernant, d'une part, la période projetée pendant laquelle la mesure serait applicable, et, d'autre part, les bénéficiaires de ladite mesure.

Si la Chambre approuve la volonté affichée par le texte de ne pas favoriser fiscalement la spéculation foncière (les bénéfices de spéculation réalisés au cours d'une période de deux ans suivant l'acquisition

des immeubles étant en effet exclus), elle signale que le fait de pouvoir bénéficier de l'imposition favorable en question pendant une période de trois ans permettra aux contribuables intéressés de ne vendre qu'en décembre 2022. Ainsi, ils auront la sécurité juridique de bénéficier d'une imposition favorable, tout en profitant de l'augmentation du prix de leur logement jusqu'au dernier moment.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est bien consciente de la pénurie de terrains constructibles et de logements et, surtout, de la spéculation foncière qui existe au Luxembourg. Pour cette dernière raison, elle propose de limiter le bénéfice de la mesure en question à une période plus courte (à un semestre par exemple) pour forcer les propriétaires intéressés à céder rapidement leurs immeubles.

Concernant les contribuables bénéficiaires de l'imposition favorable prévue par la proposition de loi, la Chambre relève qu'elle ne cible malheureusement pas le simple particulier qui possède un seul immeuble ou terrain, mais qu'elle vise surtout les magnats de l'immobilier (promoteurs, investisseurs et spéculateurs fonciers, agents immobiliers, etc.). De ce point de vue, la mesure proposée consiste dans une sorte de "*cadeau fiscal*" pour les propriétaires nantis.

Au vu de cette remarque, la Chambre suggère d'adapter la disposition prévue à l'article unique de la proposition de loi sous avis en y ajoutant que seuls les bénéfices réalisés sur la vente à un **acquéreur tiers et utilisateur final** de l'immeuble (ou du terrain constructible) sont éligibles à l'application de l'impôt réduit. Ceci permettrait d'éviter des abus, comme dans le cas de la vente d'un immeuble par une personne physique à sa propre société civile immobilière par exemple.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait en outre remarquer que l'intitulé de la proposition de loi sous avis prête à confusion. En effet, il indique qu'une disposition en matière d'impôts directs est modifiée, ce qui n'est toutefois pas le cas.

Dans un souci de clarté, la Chambre propose de reformuler ledit intitulé comme suit:

*"Proposition de loi portant modification **temporaire de l'imposition des plus-values immobilières** ~~d'une disposition en matière d'impôts directs~~".*

Finalement, la Chambre relève encore qu'il faudra écrire correctement "*aux termes ~~des articles~~ de l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ~~du 4 décembre 1967~~" à l'article unique de la proposition de loi.*

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les propositions de lois lui soumises pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 décembre 2019.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF