



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 7801

Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021

Date de dépôt : 06-04-2021

Date de l'avis du Conseil d'État : 11-05-2021

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
16-11-2021	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
06-04-2021	Déposé	7801/00	<u>5</u>
04-05-2021	Avis de la Chambre de Commerce (22.4.2021)	7801/01	<u>16</u>
11-05-2021	Avis du Conseil d'État (11.5.2021)	7801/02	<u>19</u>
21-05-2021	Rapport de commission(s) : Commission des Finances et du Budget Rapporteur(s) : Monsieur André Bauler	7801/03	<u>24</u>
31-05-2021	Avis de la Chambre des Métiers (27.5.2021)	7801/04	<u>31</u>
09-06-2021	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°59 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7801	<u>36</u>
15-06-2021	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (15-06-2021) Evacué par dispense du second vote (15-06-2021)	7801/05	<u>38</u>
21-05-2021	Commission des Finances et du Budget Procès verbal ( 51 ) de la reunion du 21 mai 2021	51	<u>41</u>
17-05-2021	Commission des Finances et du Budget Procès verbal ( 49 ) de la reunion du 17 mai 2021	49	<u>57</u>
28-06-2021	Publié au Mémorial A n°471 en page 1	7801	<u>64</u>

# Résumé

## **Résumé du PL 7801**

Le présent projet de loi a pour objet de prolonger l'abattement fiscal introduit dans le cadre de la loi budgétaire pour l'exercice 2021 au bénéfice des propriétaires qui renoncent à une fraction des loyers dus par les locataires.

Le 20 mai 2020, le Gouvernement avait présenté le plan de relance « Neistart Lëtzebuerg », qui avait pour objectif de poser les jalons pour un nouveau départ de l'économie luxembourgeoise à la suite de la crise sanitaire lié au COVID-19. Une des mesures du paquet visait à faire bénéficier aux bailleurs, louant tout ou partie de leurs immeubles dans le cadre de contrats de baux commerciaux, d'un abattement fiscal correspondant à deux fois le montant de la réduction de loyer accordée jusqu'à hauteur de 15.000 euros pour l'année civile 2020.

Au vu du coût très important que représente le loyer pour les locataires qui exercent une activité commerciale, industrielle ou artisanale, la réduction partielle voire totale des loyers à payer permet d'améliorer considérablement la trésorerie des locataires concernés, et surtout pour ceux impactés par l'interdiction d'exercer des activités commerciales et artisanales accueillant du public, notamment dans le secteur du Horeca.

La crise sanitaire, qui persiste au-delà l'année 2020, a engendré la prolongation d'un certain nombre de mesures sanitaires impactant la vie économique de manière conséquente.

Considérant que cette situation continue d'affecter le secteur du Horeca et une partie des acteurs dans le commerce, le présent projet de loi vise à étendre l'application de l'abattement fiscal pour réduction de loyers accordées. Ainsi, il est proposé que les bailleurs, qui vont réduire au titre de l'année civile 2021 les loyers des entreprises dans le cadre de baux commerciaux, auront droit à un abattement fiscal correspondant à deux fois le montant de la réduction de loyer accordée jusqu'à hauteur de 15.000 euros par immeuble ou partie d'immeuble et par contrat de bail commercial.

Cette mesure d'incitation fiscale, qui s'inscrit dans un catalogue de mesures spécifiques pour les entreprises particulièrement touchées par les mesures sanitaires prises depuis le deuxième confinement, ainsi que la prolongation de la majorité des dispositions fiscales prises au cours de l'état de crise, permet donc de continuer à favoriser la réduction des coûts fixes des entreprises. Par ailleurs, la reconduction de la mesure permet de prendre en compte les revendications formulées à ce titre par certaines chambres professionnelles au cours des derniers mois.

7801/00

## N° 7801

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 19 décembre 2020  
concernant le budget des recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2021**

\* \* \*

*(Dépôt: le 6.4.2021)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (2.4.2021).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs .....	2
4) Commentaire des articles .....	3
5) Texte coordonné.....	5
6) Fiche financière .....	6
5) Fiche d'évaluation d'impact.....	7

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons:

*Article unique.* – Notre Ministre des Finances est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021.

Palais de Luxembourg, le 2 avril 2021

*Le Ministre des Finances,*  
Pierre GRAMEGNA

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 5 de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 est modifié comme suit:

- 1° L'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé comme suit : « Le revenu net au sens de l'article 10, numéros 1, 2, 3 ou 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, réalisé par un contribuable au sens des articles 2, 159 et 160, alinéa 1<sup>er</sup> de la même loi, qui est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un associé d'un organisme au sens de l'article 175 de la même loi lorsque cet organisme est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un copropriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, du fait de la mise en location de ce bien immobilier sur la base d'un contrat de bail commercial au sens de l'article 1762-3 du Code civil est, sur demande, réduit dans les conditions et modalités spécifiées aux alinéas ci-après, d'un abattement de revenu qualifié d'abattement pour réductions de loyer accordées. L'abattement pour réductions de loyer accordées est accordé lorsque le propriétaire renonce au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020 inclus intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2020 par des locataires personnes physiques ou morales. L'abattement est également accordé lorsque le propriétaire renonce entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 31 décembre 2021 inclus intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2021 par des locataires personnes physiques ou morales. Lorsque le revenu net mentionné à la première phrase est établi en commun conformément au paragraphe 215 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), le montant de l'abattement est déterminé proportionnellement à la quote-part de propriété du contribuable et est déduit de la quote-part de revenu attribuée au contribuable. ».
- 2° A l'alinéa 2, les termes « ou au titre de l'année civile 2021 » sont insérés après les termes « au titre de l'année civile 2020 ».
- 3° L'alinéa 3 est remplacé comme suit : « L'abattement est accordé par immeuble ou partie d'immeuble donné en location et par contrat de bail commercial. Le montant de l'abattement correspond au double du montant du loyer auquel il est renoncé définitivement par le propriétaire. Entrent en ligne de compte en vue de la détermination par année civile du montant de l'abattement les montants des loyers dus pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2020 et les montants des loyers dus pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 31 décembre 2021. Des augmentations de loyer prenant effet au cours de l'année civile 2020 ou au cours de l'année civile 2021 ne sont prises en considération que si ces augmentations étaient déjà fixées contractuellement avant la date du 18 mars 2020. ».
- 4° L'alinéa 4 est complété par les termes suivants : « et par année civile ».

**Art. 2.** L'article 1<sup>er</sup> est applicable à partir de l'année d'imposition 2021.

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi s'inscrit dans le contexte de l'adaptation des mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et a pour objet de prolonger l'abattement fiscal introduit dans le cadre de la loi budgétaire pour l'exercice 2021 au bénéfice des propriétaires qui renoncent à une fraction des loyers dus par les locataires.

Lors de la première vague de la pandémie, le Gouvernement avait présenté le 20 mai 2020 un paquet de mesures de soutien « Neistart Lëtzebuerg » ayant pour objectif de poser les jalons pour un nouveau départ de l'économie luxembourgeoise suite à la crise sanitaire liée à la Covid-19. Le plan de relance comprenait une mesure spécifique qui visait à encourager les bailleurs à réduire au titre de l'année civile 2020 les loyers des entreprises dans le cadre de baux commerciaux en introduisant par contrat de bail commercial un abattement fiscal correspondant à deux fois le montant de la réduction de loyer accordée jusqu'à hauteur de 15.000 euros. En effet, étant donné que le paiement du loyer constitue une charge très importante dans le bilan des locataires qui exercent une activité commerciale, industrielle ou artisanale, une réduction accordée par les bailleurs de l'intégralité ou d'une partie des loyers à payer permet d'améliorer la situation précaire au niveau de la trésorerie des locataires, et en particulier pour

ceux qui ont été touchés par l'interdiction d'exercer des activités commerciales et artisanales accueillant un public, par exemple les personnes physiques ou morales actives dans le secteur du commerce de détail ou de la restauration. Cette mesure spécifique a été introduite par l'article 5 « Introduction d'un abattement pour réductions de loyer accordées » de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021.

L'année 2021 reste marquée par la crise sanitaire qui perdure. Cette situation a notamment nécessité la prolongation d'un certain nombre de mesures sanitaires, continuant ainsi à impacter substantiellement la vie économique. Dans la mesure où une partie de ces mesures affectent particulièrement et spécifiquement le secteur de l'Horeca ainsi qu'une partie des acteurs dans le commerce, il est proposé à travers le présent projet de loi d'étendre à l'année civile 2021 l'application de l'abattement fiscal pour réduction de loyers accordées. Cette mesure fiscale de soutien est de nature à pallier les problèmes de trésorerie au niveau des locataires qui sont impactés notamment par la restriction substantielle des activités de restauration et de débit de boissons ou par les règles sanitaires qui s'appliquent au niveau des commerces. En d'autres termes, les bailleurs qui vont réduire au titre de l'année civile 2021 les loyers des entreprises dans le cadre de baux commerciaux auront droit à un abattement fiscal correspondant à deux fois le montant de la réduction de loyer accordée jusqu'à hauteur de 15.000 euros par immeuble ou partie d'immeuble et par contrat de bail commercial.

S'agissant d'une mesure d'incitation fiscale pour réduire les coûts fixes des entreprises, le présent projet de loi donne suite aux récentes annonces du Gouvernement d'envisager une extension de cette mesure à l'année civile 2021, tout en prenant également en compte les revendications formulées à ce titre par certaines chambres professionnelles au cours des derniers mois.

Finalement, le mécanisme proposé complète aussi les autres mesures fiscales de soutien aux entreprises et indépendants pour faire face à la pandémie de la Covid-19, dont notamment la réintroduction de l'annulation et le remboursement simplifiés des avances d'impôt pour certaines entreprises ou indépendants. Il est aussi renvoyé dans ce contexte à la loi du 25 février 2021 qui a pour objet de proroger les délais de dépôt pour certaines déclarations d'impôt. La mise en place de mesures spécifiques pour les entreprises particulièrement touchées par les mesures sanitaires prises depuis le deuxième confinement, ainsi que la prolongation de la majorité des dispositions fiscales prises au courant de l'état de crise devraient contribuer à amortir les répercussions économiques de la crise pour les acteurs de la vie économique.

L'abattement pour réductions de loyer accordées ayant été introduit par l'article 5 de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, qui revêt le caractère d'une disposition autonome, il est proposé de procéder à la prolongation de l'abattement en question à travers une modification de la disposition correspondante de la loi budgétaire.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad article 1<sup>er</sup>*

Dans la mesure où le présent projet de loi vise à prolonger l'abattement fiscal introduit dans le cadre de la loi budgétaire pour l'exercice 2021 au bénéfice des propriétaires qui renoncent à l'intégralité ou à une fraction des loyers dus par les locataires, il convient de noter que les conditions de fond donnant droit à l'abattement restent les mêmes que celles indiquées à l'article 5 de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, tel qu'explicité par ailleurs au commentaire des articles y afférent.

Les modifications apportées par les deux premiers numéros précisent que l'abattement pour réductions de loyer accordées peut également être demandé par le propriétaire qui renonce intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2021. A ce titre, il suffit que le propriétaire puisse justifier par des documents probants qu'il a renoncé au cours de l'année civile définitivement à une partie du loyer initialement dû en vertu du contrat de bail. De simples suspensions de paiements limitées dans le temps ne sont pas à considérer.

Le numéro 3 précise que les renonciations accordées peuvent seulement être prises en compte au titre de l'année civile au cours de laquelle les loyers sont dus. Ainsi, il n'est pas possible de demander de façon rétroactive au titre de l'année civile 2020 un abattement pour des réductions de loyers qui ne sont octroyées qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Aux fins de l'abattement, les réductions de loyers accor-

dées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 31 décembre 2021 inclus peuvent ainsi seulement être prises en compte au titre de l'année civile 2021. De plus, le numéro 3 précise que des augmentations de loyers prenant effet au cours des années civiles 2020 et 2021 ne sont prises en considération pour la détermination de l'abattement que si ces augmentations avaient déjà été fixées contractuellement avant la date du 18 mars 2020.

#### **Exemple 1**

Une société civile immobilière a fixé en novembre 2020 contractuellement une augmentation de loyers de 2 000 euros à 3 000 euros à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. En 2021, suite à l'annonce de la prolongation de l'abattement, la société civile immobilière renonce définitivement aux loyers des mois de mars, d'avril et de mai 2021 à raison de chaque fois 3 000 euros.

Etant donné que cette augmentation du loyer a été fixée contractuellement après la date du 18 mars 2020, l'abattement total au titre de l'année civile 2021 s'élève à  $3 \times 2\,000$  euros (l'augmentation de loyer de 1 000 euros à partir du 1<sup>er</sup> janvier n'est pas prise en compte aux fins de l'abattement)  $\times 2 = 12\,000$  euros.

Le numéro 4 précise que l'abattement est limité à 15 000 euros par année civile pour un immeuble ou une partie d'immeuble donné en location. Un propriétaire qui a renoncé définitivement au titre de l'année civile 2020 à 7 500 euros de loyers dus et qui renonce également définitivement au titre de l'année civile 2021 à 7 500 euros de loyers dus, peut faire valoir pour chacune de ces deux années civiles l'abattement de 15 000 euros.

#### **Exemple 2**

Soit un contribuable-propriétaire qui clôture régulièrement ses exercices d'exploitation au 31 août de l'année civile. En 2020, il renonce définitivement aux loyers des mois d'août, de septembre et d'octobre 2020 à raison de chaque fois 3 000 euros.

L'abattement total au titre de l'année civile 2020 s'élève à  $(3 \times 3\,000 \text{ euros} \times 2 = 18\,000 \text{ euros})$ , limité à 15 000 euros. Au titre de l'année d'imposition 2020, sont mis en compte  $(3\,000 \text{ euros} / 9\,000 \text{ euros} \times 15\,000 \text{ euros} =) 5\,000$  euros et, au titre de l'année d'imposition 2021, les 2 tiers restant de l'abattement.

En 2021, le contribuable-propriétaire renonce définitivement aux loyers des mois de mars, d'avril et de mai 2021 à raison de chaque fois 3 000 euros. L'abattement total au titre de l'année civile 2021 s'élève à  $(3 \times 3\,000 \text{ euros} \times 2 = 18\,000 \text{ euros})$ , limité à 15 000 euros.

Au titre de l'année d'imposition 2021, sont mis en compte les 2 tiers restant de l'abattement au titre de l'année civile 2020 de 10 000 euros et l'abattement au titre de l'année civile 2021 de 15 000 euros. Le contribuable-propriétaire a donc droit à un abattement total de 25 000 euros au titre de l'année d'imposition 2021.

#### *Ad article 2*

Cet article ne nécessite pas de commentaires particuliers.

\*

## TEXTE COORDONNE

### ART. 5 DE LA LOI DU 19 DECEMBRE 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021

#### **Art.5.Introduction d'un abattement pour réductions de loyer accordées**

Le revenu net au sens de l'article 10, numéros 1, 2, 3 ou 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, réalisé par un contribuable au sens des articles 2, 159 et 160, alinéa 1<sup>er</sup> de la même loi, qui est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un associé d'un organisme au sens de l'article 175 de la même loi lorsque cet organisme est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un copropriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, du fait de la mise en location de ce bien immobilier sur la base d'un contrat de bail commercial au sens de l'article 1762-3 du Code civil est, sur demande, réduit dans les conditions et modalités spécifiées aux alinéas ci-après, d'un abattement de revenu qualifié d'abattement pour réductions de loyer accordées lorsque le propriétaire renonce au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020 inclus intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2020 par des locataires personnes physiques ou morales. Lorsque le revenu net mentionné à la phrase précédente est établi en commun conformément au paragraphe 215 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), le montant de l'abattement est déterminé proportionnellement à la quote-part de propriété du contribuable et est déduit de la quote-part de revenu attribuée au contribuable.

Le revenu net au sens de l'article 10, numéros 1, 2, 3 ou 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, réalisé par un contribuable au sens des articles 2, 159 et 160, alinéa 1<sup>er</sup> de la même loi, qui est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un associé d'un organisme au sens de l'article 175 de la même loi lorsque cet organisme est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un copropriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, du fait de la mise en location de ce bien immobilier sur la base d'un contrat de bail commercial au sens de l'article 1762-3 du Code civil est, sur demande, réduit dans les conditions et modalités spécifiées aux alinéas ci-après, d'un abattement de revenu qualifié d'abattement pour réductions de loyer accordées. L'abattement pour réductions de loyer accordées est accordé lorsque le propriétaire renonce au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020 inclus intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2020 par des locataires personnes physiques ou morales. L'abattement est également accordé lorsque le propriétaire renonce entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 31 décembre 2021 inclus intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2021 par des locataires personnes physiques ou morales. Lorsque le revenu net mentionné à la première phrase est établi en commun conformément au paragraphe 215 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), le montant de l'abattement est déterminé proportionnellement à la quote-part de propriété du contribuable et est déduit de la quote-part de revenu attribuée au contribuable.

La renonciation au loyer ou à une partie du loyer dû au titre de l'année civile 2020 ou au titre de l'année civile 2021, documentée par des documents probants, doit être motivée par la situation précaire du locataire, engendrée par la situation économique dans le contexte de la pandémie Covid-19.

L'abattement est accordé par immeuble ou partie d'immeuble donné en location et par contrat de bail commercial. Le montant de l'abattement correspond au double du montant du loyer auquel il est renoncé définitivement par le propriétaire. Entrent seuls en ligne de compte en vue de la détermination du montant de l'abattement les montants des loyers dus pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2020. Des augmentations de loyer prenant effet au cours de l'année civile 2020 ne sont prises en considération que si ces augmentations étaient déjà fixées contractuellement avant la date du 18 mars 2020.

L'abattement est accordé par immeuble ou partie d'immeuble donné en location et par contrat de bail commercial. Le montant de l'abattement correspond au double du montant du loyer auquel il est renoncé définitivement par le propriétaire. Entrent en ligne de compte en vue de la détermination par année civile du montant de l'abattement les montants des loyers dus pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2020 et les montants des loyers dus pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 31 décembre 2021. Des augmentations de loyer prenant effet

**au cours de l'année civile 2020 ou au cours de l'année civile 2021 ne sont prises en considération que si ces augmentations étaient déjà fixées contractuellement avant la date du 18 mars 2020.**

L'abattement ne peut cependant pas dépasser 15 000 euros par immeuble ou partie d'immeuble donné en location **et par année civile**.

L'abattement est porté en déduction du revenu net de la catégorie de revenu dans laquelle rangent les revenus relatifs à l'immeuble ou la partie d'immeuble concerné, sans que l'abattement par immeuble ou partie d'immeuble ne puisse être supérieur aux recettes ou aux produits diminués préalablement des dépenses d'exploitation ou des frais d'obtention en relation avec le bien immobilier donné en location. Nonobstant les dispositions de l'article 153 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, l'abattement est à faire valoir dans le cadre de l'imposition par voie d'assiette des revenus de l'année d'imposition au titre de laquelle les loyers auxquels il est renoncé et qui donnent droit à l'abattement auraient été soumis à l'impôt sur le revenu.

Par loyer au sens de la présente disposition, il y a lieu d'entendre le prix du bail hors charges locatives dues par le locataire.

En ce qui concerne les contribuables soumis à l'impôt commercial, le bénéfice commercial déterminé d'après les critères applicables en matière de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur le revenu des collectivités, mis en compte pour déterminer le bénéfice d'exploitation tel que défini au paragraphe 7 de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 sur l'impôt commercial (« Gewerbesteuer-gesetz ») est à considérer comme le bénéfice commercial après déduction de l'abattement visé par la présente disposition.

\*

## **FICHE FINANCIERE**

(Art. 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État)

Le projet de loi comporte une disposition fiscale dont l'application aura une incidence sur le budget de l'Etat qui dépend notamment du comportement des propriétaires. Étant donné qu'il n'est pas possible de déterminer de manière définitive le nombre de propriétaires qui renonceront à une fraction des loyers dus par les locataires, le déchet fiscal ne peut toutefois pas être estimé de manière précise. En tenant compte de ces remarques, la prolongation de l'abattement pour réductions de loyer accordées devrait engendrer une moins-value fiscale annuelle se situant entre 5 millions et 10 millions d'euros pour les années budgétaires 2022 et 2023.

\*

## FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet :</b>	<b>Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021</b>
<b>Ministère initiateur :</b>	<b>Ministère des Finances</b>
<b>Auteur(s) :</b>	<b>Carlo Fassbinder</b>
<b>Téléphone :</b>	<b>247-82604</b>
<b>Courriel :</b>	<b>carlo.fassbinder@fi.etat.lu</b>
<b>Objectif(s) du projet :</b>	<b>Prorogation de l'abattement pour réductions de loyer accordées dans le contexte de la crise sanitaire liée au Covid-19 qui perdure</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :</b>	/
<b>Date :</b>	<b>22/03/2021</b>

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui  Non   
 Si oui, laquelle/lesquelles :  
 Remarques/Observations :
  
2. Destinataires du projet :
  - Entreprises/Professions libérales : Oui  Non
  - Citoyens : Oui  Non
  - Administrations : Oui  Non
  
3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)  
 Remarques/Observations :
  
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui  Non   
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui  Non   
 Remarques/Observations :
  
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui  Non   
 Remarques/Observations :

<sup>1</sup> N.a. : non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui  Non   
Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup> ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui  Non  N.a.
  - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui  Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui  Non  N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.   
Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui  Non
  - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui  Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui  Non  N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui  Non   
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui  Non  N.a.   
 Si oui, lequel ?  
 Remarques/Observations :

#### Egalité des chances

15. Le projet est-il :  
 – principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
 – positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
 Si oui, expliquez de quelle manière :  
 – neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
 Si oui, expliquez pourquoi : pas de distinction au niveau du sexe  
 – négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
 Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui  Non  N.a.   
 Si oui, expliquez de quelle manière :

#### Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup> ? Oui  Non  N.a.   
 Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup> ? Oui  Non  N.a.   
 Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7801/01

N° 7801<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 19 décembre 2020  
concernant le budget des recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2021**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(22.4.2021)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de prolonger l'abattement fiscal pour dispense/réduction de loyer consentie par le propriétaire-bailleur en raison de l'épidémie de Covid-21 à hauteur du double du montant du loyer avec un maximum de 15.000 euros.

**En bref**

- La Chambre de Commerce salue la reconduction de l'abattement fiscal dans son principe mais souhaiterait que ses modalités d'application soient améliorées sous les trois volets suivants :
- le plafond de l'abattement devrait être exprimé en pourcentage du montant du loyer pour assurer un traitement plus égalitaire des contribuables devant l'impôt ;
- la mesure ne devrait pas bénéficier aux seuls bailleurs concédant des baux commerciaux car d'autres activités économiques nécessitent, pour s'exercer, la conclusion de baux civils ;
- l'abattement devrait continuer à s'appliquer aux dispenses/réductions de loyers consenties en 2021 pour des loyers se rapportant à l'année 2020, et non seulement 2021.

L'abattement dont il est question était prévu sous l'article 5 de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 que la Chambre de Commerce a commenté dans son avis n°5636 du 19 novembre 2020. A l'époque, elle s'était félicitée de la mesure, qui, par sa nature, était propre à atténuer les effets négatifs de la crise et la paralysie de certains secteurs. Elle avait d'ailleurs demandé que la mesure soit reconduite en 2021, ce qui sera chose faite avec le Projet une fois adopté. C'est donc très favorablement que la Chambre de Commerce accueille le renouvellement de l'abattement.

Il n'en reste pas moins que la mesure devrait être améliorée sur trois volets pour sortir pleinement ses effets ; à savoir, son montant, ses bénéficiaires et son créneau temporel.

Comme déjà relevé dans son avis budgétaire précité, le **plafond de l'abattement** qui s'élève actuellement à 15.000 euros par immeuble ou partie d'immeuble donné en location est malheureusement bien trop faible pour constituer un avantage fiscal suffisant, qui soit à la hauteur de l'effort consenti par les propriétaires concernés, et pour être un réel soutien pour les entreprises en difficulté bénéficiant de cette réduction de loyers. Compte tenu des différences de prix sur le marché locatif au Luxembourg, il serait opportun que la limite de l'abattement soit exprimée en pourcentage du loyer plutôt qu'en montant absolu. Cette limite permettrait par ailleurs un traitement plus égalitaire des contribuables devant l'impôt.

Par ailleurs, l'abattement est limité aux **baux commerciaux**. La Chambre de Commerce observe que l'avantage fiscal devrait être élargi à l'ensemble des baux portant sur des activités économiques, alors que certains ressortissants ayant par exemple conclu des baux portant sur des bureaux – ces baux n'étant pas nécessairement des baux commerciaux – ont souvent aussi, dans un effort de solidarité,

concéder des réductions de loyer. La Chambre de Commerce souhaite donc voir ouvrir la mesure aux différents types de baux nécessaires à l'exercice d'une activité économique affectée par la crise du Covid-21.

Enfin, la **limite temporelle** pour demander l'application du bénéfice de l'abattement s'est avérée trop restreinte s'agissant des loyers de 2020. Une telle mesure avait certes été annoncée dès le mois de mai 2020 dans le cadre du «NeiStart Lëtzebuerg ». Toutefois, il aura fallu attendre la publication de la loi, arrivée très tardivement, soit le 23 décembre 2020, pour connaître les détails pratiques (modalités d'octroi, montant de l'abattement, etc.) et s'assurer de l'applicabilité effective de la loi. En pratique, ont donc bénéficié de cet incitatif les seuls bailleurs qui ont accordé des réductions de loyer sans attendre l'entrée en vigueur de la loi et les modalités concrètes d'application, ainsi que ceux qui, informés de la publication de la loi, ont pris les mesures nécessaires entre le 23 et le 31 décembre 2020. C'est pourquoi la Chambre de Commerce demande à ce que le Projet soit modifié pour couvrir les dispenses/réductions de loyers consenties en 2021 pour des loyers se rapportant non seulement à l'année 2021, mais également 2020 afin de permettre au plus grand nombre d'en bénéficier. La Chambre de Commerce note, à titre d'information et de comparaison, que la France a mis en place un crédit d'impôt pour les abandons de loyers relatifs au mois de novembre 2020. Cette mesure, à la différence de ce qui prévaut à Luxembourg, prévoit, à cet égard, une certaine souplesse car « *L'abandon ou la renonciation doivent être afférents aux loyers hors taxes et hors accessoires échus au titre du mois de novembre 2020. Ils doivent être réalisés au plus tard le 31 décembre 2021*<sup>1</sup> ».

La Chambre de Commerce n'a pas d'autre remarque à formuler.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet sous avis sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

---

<sup>1</sup> [https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12619-PGP.html/identifiant%3DDBOI-DJC-COVID19-10-10-20210225#D.\\_Abandons\\_ou\\_renoncations\\_216](https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12619-PGP.html/identifiant%3DDBOI-DJC-COVID19-10-10-20210225#D._Abandons_ou_renoncations_216)

7801/02

**N° 7801<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi du 19 décembre 2020  
concernant le budget des recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2021**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(11.5.2021)

Par dépêche du 2 avril 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que la version coordonnée par extraits de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, que le projet de loi tend à modifier.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 30 avril 2021.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de l'agriculture et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier l'article 5 de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, portant l'intitulé « Introduction d'un abattement pour réductions de loyer accordées ». Les auteurs du projet de loi expliquent qu'il convient d'étendre pour l'année civile 2021 l'application de l'abattement fiscal pour réductions de loyers accordées, consistant à faire bénéficier aux propriétaires, louant tout ou partie de leurs immeubles dans le cadre de contrats de baux commerciaux, d'un abattement fiscal correspondant à deux fois le montant de la réduction de loyer accordée jusqu'à hauteur de 15 000 euros. Selon les auteurs du projet de loi, cette mesure reste, comme d'autres mesures prises dans le cadre du paquet dénommé « Neistart Lëtzebuerg » et visant à contrer les effets économiques de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, pertinente en raison de l'impact prolongé des mesures sanitaires prises sur la situation économique des locataires exerçant dans les lieux qu'ils louent une activité commerciale, industrielle ou artisanale. La prolongation de la mesure devrait, selon les auteurs du projet de loi, bénéficier notamment au secteur Horeca, en permettant de pallier les problèmes de trésorerie.

Le Conseil d'État prend note de l'intention des auteurs du projet de loi de prolonger une mesure fiscale temporaire, mais s'interroge toutefois quant à la méthode choisie pour formaliser cette prou-

gation. Dans son avis relatif à la loi précitée 19 décembre 2020 en projet<sup>1</sup>, le Conseil d'État avait regretté que les mesures fiscales n'aient pas été reprises dans un acte législatif autonome. Le choix de l'inscription de ces mesures fiscales dans la loi précitée du 19 décembre 2020 était alors justifié par une perspective budgétaire, ces mesures fiscales étant liées à d'autres mesures du paquet « Neistart Lëtzebuerg », pour lequel une enveloppe globale de 700 à 800 millions d'euros était prévue<sup>2</sup>.

La fiche financière jointe au projet de loi sous examen précise que la prolongation de la seule mesure d'abattement devrait engendrer une moins-value fiscale annuelle se situant entre 5 millions et 10 millions d'euros pour les années budgétaires 2022 et 2023. Le Conseil d'État estime précisément que l'inscription du dispositif dans la durée, au-delà de la période de validité de la loi budgétaire, plaide à plus forte raison en faveur de sa formalisation par un acte législatif autonome.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### Articles 1<sup>er</sup> et 2

Sans observation.

\*

- 
- 1 Avis du Conseil d'État n° 60.395 du 20 novembre 2020 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 et modifiant : 1° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ; 2° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 3° la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ; 4° la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ; 5° la loi modifiée du 1er février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ; 6° la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ; 7° la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ; 8° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 9° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; 10° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 11° la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ; 12° la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ; 13° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ; c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ; 14° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ; 15° la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ; 16° la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 17° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ; 18° la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant : la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ; 19° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ; 20° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ; 21° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 22° la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ; 23° la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ; 2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ; 24° la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ; 25° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique (doc. parl. n° 7666<sup>4</sup>, p.8)
- 2 Voir exposé des motifs du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, précité (doc. parl. n° 7666, p.27).

**OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE***Article 1<sup>er</sup>*

Concernant le point 1<sup>o</sup>, à l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'acte à modifier, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, « article 10, numéros 1, 2, 3 ou 7, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu » et « des articles 2, 159 et 160, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi, ».

Le Conseil d'État donne à considérer que les définitions sont à employer de manière uniforme tout au long du dispositif. Ainsi, les termes définis « abattement pour réductions de loyer accordées » ne sont utilisés qu'une seule fois, tandis que le terme « abattement » est utilisé dans le reste du dispositif afin de désigner la même notion. Il est dès lors proposé de ne retenir que ce dernier terme pour définir cette notion, en écrivant : « [...] réduit dans les conditions et modalités spécifiées ~~aux alinéas ci-après~~ au présent article, d'un abattement de revenu ~~qualifié d'abattement pour réductions de loyer accordées~~, ci-après « abattement ». L'abattement ~~pour réductions de loyer accordées~~ est accordé [...] ».

*Article 2*

Il convient de reformuler l'article sous examen de la manière suivante :

« **Art. 2.** La présente loi est applicable à partir de l'année d'imposition 2021. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 11 mai 2021.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7801/03

**N° 7801<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi du 19 décembre 2020  
concernant le budget des recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2021**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES  
ET DU BUDGET**

(21.5.2021)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président-Rapporteur, M. Guy ARENDT ; MM. Gilles BAUM, François BENOY, Dan BIANCALANA, Sven CLEMENT, Georges ENGEL, Claude HAAGEN, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres

\*

**1. ANTECEDENTS**

Le projet de loi n°7801 a été déposé par le Ministre des Finances le 6 avril 2021.

L'avis de la Chambre de commerce a été rendu en date du 22 avril 2021.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 11 mai 2021.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 17 mai 2021, Monsieur André Bauler a été désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique. La présentation du projet de loi et l'examen de l'avis du Conseil d'Etat ont eu lieu au cours de la même réunion.

Le projet de rapport a été adopté au cours de la réunion du 21 mai 2021.

\*

**2. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le présent projet de loi a pour objet de prolonger l'abattement fiscal introduit dans le cadre de la loi budgétaire pour l'exercice 2021 au bénéfice des propriétaires qui renoncent à une fraction des loyers dus par les locataires.

Le 20 mai 2020, le Gouvernement avait présenté le plan de relance « Neistart Lëtzebuerg », qui avait pour objectif de poser les jalons pour un nouveau départ de l'économie luxembourgeoise à la suite de la crise sanitaire lié au COVID-19. Une des mesures du paquet visait à faire bénéficier aux bailleurs, louant tout ou partie de leurs immeubles dans le cadre de contrats de baux commerciaux, d'un abattement fiscal correspondant à deux fois le montant de la réduction de loyer accordée jusqu'à hauteur de 15.000 euros pour l'année civile 2020.

Au vu du coût très important que représente le loyer pour les locataires qui exercent une activité commerciale, industrielle ou artisanale, la réduction partielle voire totale des loyers à payer permet d'améliorer considérablement la trésorerie des locataires concernés, et surtout pour ceux impactés par l'interdiction d'exercer des activités commerciales et artisanales accueillant du public, notamment dans le secteur du Horeca.

La crise sanitaire, qui persiste au-delà l'année 2020, a engendré la prolongation d'un certain nombre de mesures sanitaires impactant la vie économique de manière conséquente.

Considérant que cette situation continue d'affecter le secteur du Horeca et une partie des acteurs dans le commerce, le présent projet de loi vise à étendre l'application de l'abattement fiscal pour réduction de loyers accordées. Ainsi, il est proposé que les bailleurs, qui vont réduire au titre de l'année civile 2021 les loyers des entreprises dans le cadre de baux commerciaux, auront droit à un abattement fiscal correspondant à deux fois le montant de la réduction de loyer accordée jusqu'à hauteur de 15.000 euros par immeuble ou partie d'immeuble et par contrat de bail commercial.

Cette mesure d'incitation fiscale, qui s'inscrit dans un catalogue de mesures spécifiques pour les entreprises particulièrement touchées par les mesures sanitaires prises depuis le deuxième confinement, ainsi que la prolongation de la majorité des dispositions fiscales prises au courant de l'état de crise, permet donc de continuer à favoriser la réduction des coûts fixes des entreprises. Par ailleurs, la reconduction de la mesure permet de prendre en compte les revendications formulées à ce titre par certaines chambres professionnelles au cours des derniers mois.

En dernier lieu, l'abattement pour réductions de loyer accordées ayant été introduit par l'article 5 de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, qui revêt le caractère d'une disposition autonome, il est proposé de procéder à la prolongation de l'abattement en question à travers une modification de la disposition correspondante de la loi budgétaire.

\*

### 3. LES AVIS

#### Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis son avis le 11 mai 2021.

La Haute Corporation constate que les auteurs du projet de loi entendent prolonger la mesure fiscale temporaire. Elle se questionne toutefois sur la méthode législative choisie pour la mise en place de cette prolongation.

Elle rappelle que dans son avis relatif au projet de loi devenu la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, la Haute Corporation avait regretté que les mesures fiscales n'avaient pas été reprises dans un acte législatif autonome.

Étant donné que la fiche financière du présent projet de loi estime un déchet fiscal entre 5 et 10 millions pour les années budgétaires 2022 et 2023, c'est-à-dire au-delà de la période de validité de la loi budgétaire en question, le Conseil d'État se voit conforté dans sa proposition de formaliser la mesure par une acte législatif autonome.

La Commission des Finances et du Budget comprend la proposition du Conseil d'Etat, mais a néanmoins décidé, pour des motifs de cohérence par rapport à l'approche précédente, de privilégier la méthode consistant à prévoir la prolongation de l'abattement en question à travers une modification de la disposition correspondante de la loi budgétaire.

#### Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 22 avril 2021, la Chambre de commerce est très favorable à la reconduction de l'abattement fiscal en question. Toutefois, elle souhaite un aménagement des modalités d'application.

Premièrement, elle estime que le plafond qui s'étend momentanément à 15.000 euros par immeuble ou partie, devrait plutôt être exprimé en pourcentage du loyer afin d'assurer un traitement plus égalitaire des contribuables devant l'impôt.

Deuxièmement, s'agissant des bénéficiaires, la Chambre de commerce demande que cet avantage fiscal ne se cantonne pas aux baux commerciaux, mais qu'il soit étendu à l'ensemble des baux portant sur des activités économiques.

Finalement, elle juge que le projet devrait non seulement couvrir les dispenses et réductions consenties en 2021 pour les loyers se rapportant à cette même année, mais également pour les loyers se rapportant à l'année 2020 afin de permettre à un plus grand nombre d'en bénéficier.

\*

#### 4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

##### *Ad article 1<sup>er</sup>*

Dans la mesure où le présent projet de loi vise à prolonger l'abattement fiscal introduit dans le cadre de la loi budgétaire pour l'exercice 2021 au bénéfice des propriétaires qui renoncent à l'intégralité ou à une fraction des loyers dus par les locataires, il convient de noter que les conditions de fond donnant droit à l'abattement restent les mêmes que celles indiquées à l'article 5 de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, tel qu'explicité par ailleurs au commentaire des articles y afférent.

Les modifications apportées par les deux premiers numéros précisent que l'abattement pour réductions de loyer accordées peut également être demandé par le propriétaire qui renonce intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2021. A ce titre, il suffit que le propriétaire puisse justifier par des documents probants qu'il a renoncé au cours de l'année civile définitivement à une partie du loyer initialement dû en vertu du contrat de bail. De simples suspensions de paiements limitées dans le temps ne sont pas à considérer.

Le numéro 3 précise que les renonciations accordées peuvent seulement être prises en compte au titre de l'année civile au cours de laquelle les loyers sont dus. Ainsi, il n'est pas possible de demander de façon rétroactive au titre de l'année civile 2020 un abattement pour des réductions de loyers qui ne sont octroyées qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Aux fins de l'abattement, les réductions de loyers accordées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 31 décembre 2021 inclus peuvent ainsi seulement être prises en compte au titre de l'année civile 2021. De plus, le numéro 3 précise que des augmentations de loyers prenant effet au cours des années civiles 2020 et 2021 ne sont prises en considération pour la détermination de l'abattement que si ces augmentations avaient déjà été fixées contractuellement avant la date du 18 mars 2020.

##### *Exemple 1*

Une société civile immobilière a fixé en novembre 2020 contractuellement une augmentation de loyers de 2 000 euros à 3 000 euros à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. En 2021, suite à l'annonce de la prolongation de l'abattement, la société civile immobilière renonce définitivement aux loyers des mois de mars, d'avril et de mai 2021 à raison de chaque fois 3 000 euros.

Etant donné que cette augmentation du loyer a été fixée contractuellement après la date du 18 mars 2020, l'abattement total au titre de l'année civile 2021 s'élève à  $3 \times 2\ 000$  euros (l'augmentation de loyer de 1 000 euros à partir du 1<sup>er</sup> janvier n'est pas prise en compte aux fins de l'abattement)  $\times 2 = 12\ 000$  euros.

Le numéro 4 précise que l'abattement est limité à 15 000 euros par année civile pour un immeuble ou une partie d'immeuble donné en location. Un propriétaire qui a renoncé définitivement au titre de l'année civile 2020 à 7 500 euros de loyers dus et qui renonce également définitivement au titre de l'année civile 2021 à 7 500 euros de loyers dus, peut faire valoir pour chacune de ces deux années civiles l'abattement de 15 000 euros.

##### *Exemple 2*

Soit un contribuable-propriétaire qui clôture régulièrement ses exercices d'exploitation au 31 août de l'année civile. En 2020, il renonce définitivement aux loyers des mois d'août, de septembre et d'octobre 2020 à raison de chaque fois 3 000 euros.

L'abattement total au titre de l'année civile 2020 s'élève à  $(3 \times 3\ 000 \text{ euros} \times 2 = 18\ 000 \text{ euros, limité à}) 15\ 000$  euros. Au titre de l'année d'imposition 2020, sont mis en compte  $(3\ 000 \text{ euros} / 9\ 000 \text{ euros} \times 15\ 000 \text{ euros} =) 5\ 000$  euros et, au titre de l'année d'imposition 2021, les 2 tiers restant de l'abattement.

En 2021, le contribuable-propriétaire renonce définitivement aux loyers des mois de mars, d'avril et de mai 2021 à raison de chaque fois 3 000 euros. L'abattement total au titre de l'année civile 2021 s'élève à  $(3 \times 3\ 000 \text{ euros} \times 2 = 18\ 000 \text{ euros, limité à}) 15\ 000$  euros.

Au titre de l'année d'imposition 2021, sont mis en compte les 2 tiers restant de l'abattement au titre de l'année civile 2020 de 10 000 euros et l'abattement au titre de l'année civile 2021 de 15 000 euros. Le contribuable-propriétaire a donc droit à un abattement total de 25 000 euros au titre de l'année d'imposition 2021.

Concernant le point 1<sup>o</sup>, à l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'acte à modifier, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, « article 10, numéros 1, 2, 3 ou 7, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu » et « des articles 2, 159 et 160, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi, ».

Le Conseil d'État donne, en outre, à considérer que les définitions sont à employer de manière uniforme tout au long du dispositif. Ainsi, les termes définis « abattement pour réductions de loyer accordées » ne sont utilisés qu'une seule fois, tandis que le terme « abattement » est utilisé dans le reste du dispositif afin de désigner la même notion. Le Conseil d'État propose dès lors de ne retenir que ce dernier terme pour définir cette notion, en écrivant :

« [...] réduit dans les conditions et modalités spécifiées ~~aux alinéas ci-après~~ au présent article, d'un abattement de revenu ~~qualifié d'abattement pour réductions de loyer accordées, ci-après « abattement »~~. L'abattement ~~pour réductions de loyer accordées~~ est accordé [...] ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État.

#### *Ad article 2*

Le Conseil d'État propose de reformuler l'article sous examen de la manière suivante :

« **Art. 2.** La présente loi est applicable à partir de l'année d'imposition 2021. »

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État.

\*

### **5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7801 dans la teneur qui suit :

\*

#### **PROJET DE LOI**

#### **portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021**

**Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 5 de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 est modifié comme suit:

1<sup>o</sup> L'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé comme suit : « Le revenu net au sens de l'article 10, numéros 1, 2, 3 ou 7, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, réalisé par un contribuable au sens des articles 2, 159 et 160, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi, qui est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un associé d'un organisme au sens de l'article 175 de la même loi lorsque cet organisme est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un copropriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, du fait de la mise en location de ce bien immobilier sur la base d'un contrat de bail commercial au sens de l'article 1762-3 du Code civil est, sur demande, réduit dans les conditions et modalités spécifiées au présent article, d'un abattement de revenu, ci-après « abattement ». L'abattement est accordé lorsque le propriétaire renonce au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020 inclus intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2020 par des locataires personnes physiques ou morales. L'abattement est également accordé lorsque le propriétaire renonce entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 31 décembre 2021 inclus intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2021 par des locataires personnes physiques ou morales. Lorsque le revenu net mentionné à la première phrase est établi en commun conformément au paragraphe 215 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), le montant de l'abattement est déterminé proportionnellement à la quote-part de propriété du contribuable et est déduit de la quote-part de revenu attribuée au contribuable. ».

2<sup>o</sup> A l'alinéa 2, les termes « ou au titre de l'année civile 2021 » sont insérés après les termes « au titre de l'année civile 2020 ».

3° L'alinéa 3 est remplacé comme suit : « L'abattement est accordé par immeuble ou partie d'immeuble donné en location et par contrat de bail commercial. Le montant de l'abattement correspond au double du montant du loyer auquel il est renoncé définitivement par le propriétaire. Entrent en ligne de compte en vue de la détermination par année civile du montant de l'abattement les montants des loyers dus pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2020 et les montants des loyers dus pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 31 décembre 2021. Des augmentations de loyer prenant effet au cours de l'année civile 2020 ou au cours de l'année civile 2021 ne sont prises en considération que si ces augmentations étaient déjà fixées contractuellement avant la date du 18 mars 2020. ».

4° L'alinéa 4 est complété par les termes suivants : « et par année civile ».

**Art. 2.** La présente loi est applicable à partir de l'année d'imposition 2021.

Luxembourg, le 21 mai 2021

*Le Président-Rapporteur,*  
André BAULER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7801/04

N° 7801<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 19 décembre 2020  
concernant le budget des recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2021**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(27.5.2021)

**RESUME STRUCTURE**

*La Chambre des Métiers salue la reconduction pour l'année 2021 de l'abattement pour réduction de loyer. Attendu que cette mesure garde cependant un effet incitatif fort limité, elle propose de relever, non seulement, le facteur multiplicateur de l'abattement, afin d'inciter les bailleurs à plus faibles revenus à accorder des remises de loyer mais également de relever le plafond de l'abattement de manière substantielle, afin de donner un meilleur effet de levier à cette aide pour les entreprises.*

*La Chambre des Métiers demande en outre d'étendre la mesure sur les années à venir, tant que les répercussions néfastes de la pandémie sur le plan économique persisteront.*

*Elle suggère par ailleurs de retirer du texte de loi l'obligation pour le bailleur de motiver la situation précaire du locataire en raison de la pandémie du Covid-19 ; d'une part en raison de l'insécurité juridique quant aux modes de preuves, et d'autre part, en raison de l'impossibilité matérielle pour le bailleur de pouvoir rapporter cette preuve, et de pouvoir établir à suffisance de droit le lien de causalité entre la situation précaire du locataire et la pandémie du Covid-19.*

*Afin d'inciter tous les bailleurs à accorder cette aide indirecte aux entreprises locataires, la Chambre des Métiers estime que l'abattement devrait profiter aux propriétaires sans égard aux frais d'obtention de l'immeuble en cause, voire permettre de générer un revenu net négatif.*

\*

Par sa lettre du 6 avril 2021, Monsieur le Ministre des Finances a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi a pour objet d'accorder un abattement fiscal aux bailleurs qui accordent des réductions de loyers sur les baux commerciaux pendant l'année civile 2021. Il est précisé que l'abattement fiscal correspond à deux fois le montant de la réduction de loyer accordée mais qu'il est limité à hauteur de 15.000 euros par immeuble ou partie d'immeuble et par contrat de bail commercial.

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

La Chambre des Métiers salue la reconduction pour l'année 2021 de l'abattement pour réduction de loyer qui a été introduit pour la première fois pour l'année 2020 par la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021.

L'introduction de l'abattement en 2020 est intervenue tellement tardivement que malgré l'annonce de la mesure le 20 mai 2020, les bailleurs n'avaient aucune garantie, ni aucune connaissance sur les conditions et modalités de l'abattement, de sorte que la mesure n'avait finalement qu'un effet incitatif très limité.

La Chambre des Métiers se réjouit du fait que les modalités de l'abattement pour 2021 soient fixées par le projet de loi sous avis.

Elle se doit cependant de critiquer le niveau très bas du plafond de l'abattement.

En effet, la mesure sous avis incite dans le meilleur des cas les bailleurs à accorder une remise de loyer aux entreprises d'un montant maximum de 7.500 euros pour l'ensemble de l'année 2021, ce qui, pour simplifier, équivaut à une réduction mensuelle de 625 euros. Considérant que dans beaucoup de cas, les entreprises artisanales paient des loyers largement supérieurs à ce montant, la mesure représente certes un soutien pour celles-ci, mais fort limité.

Aussi l'effet incitatif ne joue que pour les bailleurs ayant des revenus d'une certaine importance. Ce n'est qu'à partir d'un revenu annuel imposable de 50.000 euros pour un bailleur de la classe d'impôt 1, et de 90.000 euros pour les bailleurs de classe d'impôt 2 qu'ils auront un intérêt à accorder la remise de loyer.

Cf tableau à la page suivante :

<i>Revenu annuel 2021 soumis à l'impôt</i>	<i>Calcul du revenu net* Cl 1</i>	<i>Revenu annuel 2021 (après réduction loyer 7.500 et abattement 15.000)</i>	<i>Calcul du revenu net (avec réduction loyer et abattement)* Cl 1</i>	<i>Avantage entre les deux calculs pour le contribuable, Cl 1</i>	<i>Calcul du revenu net* Cl 2</i>	<i>Calcul du revenu net (avec réduction loyer et abattement)* Cl 2</i>	<i>Avantage entre les deux calculs pour le contribuable, Cl 2</i>
40.000	34.237	17.500	31.887	-2.350	38.158	32.500	-5.658
50.000	40.257	27.500	40.278	<b>21</b>	46.563	42.063	-4.500
60.000	46.084	37.500	47.581	<b>1.497</b>	54.416	50.979	-3.437
70.000	51.911	47.500	53.800	<b>1.889</b>	61.714	59.511	-2.203
80.000	57.738	57.500	59.627	<b>1.889</b>	68.474	67.505	-969
90.000	63.565	67.500	65.454	<b>1.889</b>	74.666	74.942	<b>276</b>
100.000	69.392	77.500	71.281	<b>1.889</b>	80.513	81.830	<b>1.317</b>
120.000	80.832	97.500	82.935	<b>2.103</b>	92.167	94.056	<b>1.889</b>
140.000	92.272	117.500	94.402	<b>2.130</b>	103.821	105.710	<b>1.889</b>
160.000	103.523	137.500	105.842	<b>2.319</b>	115.475	117.364	<b>1.889</b>
180.000	114.585	157.500	117.140	<b>2.555</b>	127.129	129.018	<b>1.889</b>
200.000	125.647	177.500	128.202	<b>2.555</b>	138.783	140.672	<b>1.889</b>
220.000	136.491	197.500	139.237	<b>2.746</b>	150.223	152.326	<b>2.103</b>

La Chambre des Métiers propose donc de relever, non seulement, le facteur multiplicateur de l'abattement, afin d'inciter les bailleurs à plus faibles revenus à accorder des remises de loyer ; mais également de relever le plafond de 15.000 euros de manière substantielle, afin de donner un meilleur effet de levier à cette aide pour les entreprises.

La Chambre des Métiers demande par ailleurs d'étendre la mesure sur les années à venir et aussi longtemps que les répercussions néfastes de la pandémie sur le plan économique persisteront.

\*

\* calculateur en ligne sur le site de l'Administration des contributions directes – Luxembourg (public.lu) <https://impotsdirects.public.lu/fr/baremes/personnes-physiques.html>

## 2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

L'article 1 alinéa 2 du projet de loi renouvelle pour l'année 2021 la condition que « La renonciation au loyer ou à une partie du loyer dû au titre de l'année civile 2020 ou au titre de l'année civile 2021, documentée par des documents probants, doit être motivée par la situation précaire du locataire, engendrée par la situation économique dans le contexte de la pandémie Covid-19. »

La Chambre des Métiers demande aux auteurs du projet de loi de supprimer à l'endroit sous examen l'obligation de motivation, en raison de l'insécurité juridique liée à cette condition qui n'est pas autrement circonscrite.

Plus grave encore, la renonciation au paiement du loyer est une initiative au gré du bailleur qui se trouve cependant dans l'impossibilité de documenter « la situation précaire du locataire, engendrée par la situation économique dans le contexte de la pandémie Covid-19 ». En effet, le bailleur suppose l'existence de cette situation précaire, ou bien il fait foi aux dires du locataire pour accorder une remise de loyer.

En pratique, le bailleur n'est que rarement en mesure de rapporter la preuve intangible de la situation précaire du locataire et du lien de causalité avec la pandémie Covid-19. Il ne pourrait donc que rarement remplir les conditions requises vis-à-vis de l'administration pour faire valoir l'abattement sous avis et le projet de loi risquerait de rester lettre morte.

Finalement, la Chambre des Métiers regrette que l'abattement par immeuble ou partie d'immeuble ne puisse être supérieur aux recettes ou aux produits diminués préalablement des dépenses d'exploitation ou des frais d'obtention en relation avec le bien immobilier donné en location. Ainsi, l'abattement ne peut ni conduire à un revenu net négatif, ni augmenter un revenu net négatif ce qui réduit de nouveau sensiblement l'effet incitatif de la mesure sous avis. Si le but de cette mesure temporaire extraordinaire est de stimuler les propriétaires privés à apporter une aide aux entreprises qui sont économiquement impactées par les effets de la pandémie du Covid-19, il faut que l'abattement puisse jouer pleinement et sans restriction. Pour garantir un effet de levier efficace, l'abattement devrait donc profiter aux propriétaires sans égard aux frais d'obtention de l'immeuble en cause, voire permettre de générer un revenu net négatif.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 27 mai 2021

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7801

SÉANCE

du 09.06.2021

**BULLETIN DE VOTE (4)**

Projet de loi N°7801

Nom des Députés	Vote			Procuration (nom du député)	Nom des Députés	Vote			Procuration (nom du député)
	Oui	Non	Abst.			Oui	Non	Abst.	

**CSV**

Mme ADEHM	Diane	x			M. MISCHO	Georges	x		
Mme ARENDT (ép. KEMP)	Nancy	x			Mme MODERT	Octavie	x		
M. EICHER	Emile	x			M. MOSAR	Laurent	x		
M. EISCHEN	Félix	x			Mme REDING	Viviane	x		
M. GALLES	Paul	x			M. ROTH	Gilles	x		
M. GLODEN	Léon	x			M. SCHAAF	Jean-Paul	x		
M. HALSDORF	Jean-Marie	x			M. SPAUTZ	Marc			
Mme HANSEN	Martine	x			M. WILMES	Serge	x		
Mme HETTO-GAASCH	Françoise	x			M. WISELER	Claude	x		
M. KAES	Aly	x			M. WOLTER	Michel	x		
M. LIES	Marc	x							

**déi gréng**

Mme AHMEDOVA	Semiray	x			Mme GARY	Chantal	x		
M. BACK	Carlo	x			M. HANSEN	Marc	x		
M. BENOY	François	x			Mme LORSCHÉ	Josée	x		
Mme BERNARD	Djuna	x			M. MARGUE	Charles	x		
Mme EMPAIN	Stéphanie	x							

**LSAP**

Mme ASSELBORN-BINTZ	Simone	x		(ENGEL Georges)	M. DI BARTOLOMEO	Mars	x		
M. BIANCALANA	Dan	x			M. ENGEL	Georges	x		
Mme BURTON	Tess	x			M. HAAGEN	Claude	x		
Mme CLOSENER	Françine	x			Mme HEMMEN	Cécile	x		
M. CRUCHTEN	Yves	x			Mme MUTSCH	Lydia	x		

**DP**

M. ARENDT	Guy	x			M. GRAAS	Gusty	x		
M. BAULER	André	x			M. HAHN	Max	x		
M. BAUM	Gilles	x			Mme HARTMANN	Carole	x		
Mme BEISSEL	Simone	x			M. KNAFF	Pim	x		(HARTMANN Carole)
M. COLABIANCHI	Frank	x			M. LAMBERTY	Claude	x		
M. ETGEN	Fernand	x			Mme POLFER	Lydie	x		

**ADR**

M. ENGELÉN	Jeff	x			M. KEUP	Fred	x		
M. KARTHEISER	Fernand	x			M. REDING	Roy	x		(KARTHEISER Fernand)

**déi Lénk**

M. CECCHETTI	Myriam		x		M. OBERWEIS	Nathalie		x	
--------------	--------	--	---	--	-------------	----------	--	---	--

**Piraten**

M. CLEMENT	Sven	x			M. GOERGEN	Marc	x		
------------	------	---	--	--	------------	------	---	--	--

	Vote		
	Oui	Non	Abst.
Votes personnels	54	2	0
Votes par procuration	3	0	0
TOTAL	57	2	0

Le Président:



Le Secrétaire général:



7801/05

**N° 7801<sup>5</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 19 décembre 2020  
concernant le budget des recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2021**

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(15.6.2021)

*Le Conseil d'État,*

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 9 juin 2021 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 19 décembre 2020  
concernant le budget des recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2021**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 9 juin 2021 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'État en sa séance du 11 mai 2021 ;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 12 votants, le 15 juin 2021.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau





## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 21 mai 2021

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 8 février 2021, des 23 et 26 avril 2021 et du 3 mai 2021
2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)  
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles  
  
- Echange de vues avec des représentants de l'Administration des contributions directes (ACD) - voir courrier électronique du 19 mai 2021
3. 7801 Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021  
- Rapporteur : Monsieur André Bauler  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue remplaçant M. François Benoy, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter  
Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Pascale Toussing, Directrice de l'Administration des contributions directes

M. Luc Schmit, du comité de direction de l'Administration des contributions directes

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances)

M. Max Berend, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. François Benoy

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 8 février 2021, des 23 et 26 avril 2021 et du 3 mai 2021**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

**2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Avant de procéder à la présentation détaillée des cinq cas soulevés par l'Ombudsman en relation avec l'Administration des contributions directes (ACD), Madame le Directeur de l'ACD apporte les informations suivantes en guise d'introduction :

- Les relations entre l'ACD et le Médiateur sont intenses et excellentes. L'ACD s'efforce, tel que le demande le Médiateur dans les avant-propos figurant dans son rapport d'activité, de faire preuve d'empathie et de considération sociale, dans le respect de ses obligations légales nationales et internationales, même si cela n'est pas possible dans tous les cas.
- En 2019, l'Ombudsman a introduit 54 nouveaux cas auprès de l'ACD. Parmi ces cas, 38 ont pu être clôturés assez rapidement, 16 cas étaient encore ouverts fin décembre 2019, mais sont clôturés au jour d'aujourd'hui.  
Parmi ces 54 cas, 19 ont relevé de la division contentieux et 12 du service de recette. 12 autres cas ont concerné l'impôt sur le revenu, 9 l'imposition en général et 2 se sont rapportés à des demandes de remise gracieuse.

Madame le Directeur de l'ACD présente les cinq dossiers pour le détail duquel il est prié de se référer aux pages 80 à 84 du rapport annuel 2019 du Médiateur reprises en annexe. Les aspects suivants sont discutés :

**Cas n°1 – Assistance en matière de recouvrement entre les autorités fiscales de différents Etats :**

Le présent cas concerne l'assistance en matière de recouvrement entre les autorités fiscales du Luxembourg et du Portugal. L'ACD est intervenue à plusieurs reprises auprès de l'autorité fiscale portugaise qui a cependant demandé à l'ACD de continuer les poursuites de recouvrement auprès d'une résidente portugaise au Luxembourg.

Il est précisé que la législation européenne contraint l'ACD à l'exécution d'une telle demande et que le questionnement répété de son bien-fondé risquerait de donner lieu à des remarques négatives dans le cadre du peer-review réalisé par les administrations fiscales européennes entre elles.

La réclamante s'est finalement tournée vers le Médiateur portugais pour résoudre son problème.

**Cas n°2 – Défaut de versement à l'ACD des retenues d'impôt sur les salaires opérées par l'employeur**

Le présent cas concerne le non-paiement et la non-déduction partielle de la retenue d'impôt sur salaire par un employeur dans une entreprise familiale. L'ACD a demandé à la réclamante le paiement intégral de l'impôt sur salaire pour les années où l'impôt n'avait pas été payé.

Quant à la remarque du Médiateur relative à la méconnaissance par l'ACD de ces faits qui se sont déroulés sur plusieurs années, le Directeur de l'ACD indique que l'ACD part du principe qu'il appartient à l'employeur de respecter ses obligations légales sans intervention active de la part de l'ACD.

Le cas a été clôturé dans le respect des obligations légales.

Suite à une intervention de Mme Nathalie Oberweis concernant la réponse de l'ACD figurant au dernier alinéa du cas n°2 dans le rapport de l'Ombudsman et insinuant un traitement différent des entreprises familiales par l'ACD, Madame le Directeur de l'ACD se déclare également étonnée de ces propos qu'elle ne partage pas. L'ACD ne dispose pas d'instructions préconisant un traitement différent des entreprises familiales par rapport aux autres entreprises.

En réponse à une question de M. André Bauler, le Directeur de l'ACD explique qu'en cas de « fait nouveau » (p. ex. une déclaration faite auprès de l'ACD), l'ACD peut remonter plus loin que 5 ans (jusqu'à 10 ans) en arrière pour récupérer les sommes dues. Dans le cas contraire, les revendications de l'ACD ne peuvent porter que sur les 5 dernières années.

### **Cas n°3 – Solidarité entre époux face à une dette fiscale :**

Le présent cas concerne une dame qui s'est retrouvée, après la séparation de son conjoint, avec une dette d'impôt importante principalement due au revenu élevé de l'ex-conjoint qui entretemps vivait à l'étranger.

Le Médiateur déclare que l'ACD a signalé qu'elle poursuivait chaque débiteur solidaire, indépendamment de l'endroit où il se trouve, mais qu'en pratique il était toutefois plus simple d'obtenir le paiement ou d'engager une procédure d'exécution forcée en présence d'un résident ou salarié luxembourgeois.

Compte tenu du principe de solidarité entre époux, le Médiateur n'a pu que recommander à la réclamante d'essayer de trouver un arrangement avec son ex-époux.

Le Directeur de l'ACD confirme que le nombre de cas ressemblant à celui évoqué augmente en raison de la hausse du nombre de divorces. C'est pour cette raison également que le gouvernement a décidé en 2017 qu'à partir de l'année d'imposition 2018, les contribuables mariés auront le choix entre une imposition collective ou individuelle.

Dans le cas présent, l'ACD a bien poursuivi les deux débiteurs (et non uniquement celui résidant au Luxembourg), mais ses poursuites n'ont été fructueuses qu'auprès de l'un d'eux. Le propos selon lequel l'un des débiteurs doit assumer une dette qui ne lui est pas imputable n'est pas correct d'un point de vue juridique et sujet à caution d'un point de vue moral.

Suite à un commentaire de M. Bauler, le Directeur de l'ACD précise encore que dans certains cas, après vérification approfondie de la situation patrimoniale des deux débiteurs, y inclus à l'étranger par le biais de l'échange d'informations, l'ACD peut accorder une remise gracieuse à l'un des débiteurs.

En réponse à une question de Mme Oberweis, le Directeur de l'ACD explique que l'ACD poursuit systématiquement les débiteurs résidant à l'étranger. Quant à une modification éventuelle de la loi suggérée par Mme Oberweis pour prévenir des cas semblables à celui présenté par le Médiateur, le Directeur signale qu'il s'agit d'une décision à prendre au niveau politique. En tous cas, la solidarité entre époux devant l'impôt fait partie des principes fondamentaux de la législation fiscale. Pour éviter la responsabilité solidaire liée à l'imposition collective, les couples disposent désormais de l'option de faire une demande d'imposition individuelle ; certains cas de rigueur peuvent être résolus par le biais de la remise gracieuse.

Mme Oberweis donne à considérer que les couples mariés sont peu enclins à demander l'individualisation de leur imposition au moment où leur mariage se porte bien.

En réponse à une interrogation soulevée par M. Guy Arendt, le Directeur de l'ACD déclare que la solidarité entre époux devant l'impôt joue également en présence d'un contrat de séparation de biens lorsque les époux sont imposés dans la classe d'impôt 2, à moins que le couple n'ait opté pour l'individualisation de l'impôt.

#### Cas n°4 – Demande conjointe d'assimilation fiscale des contribuables non-résidents aux contribuables résidents :

Il s'agit ici non pas d'un cas précis, mais d'un problème concernant des contribuables non-résidents qui s'est présenté à plusieurs reprises. Certains contribuables non-résidents ont été imposés en classe d'impôt 1 pour l'année fiscale 2018, malgré le fait qu'ils soient ou aient été mariés et qu'ils aient auparavant toujours été imposés en classe d'impôt 2. En effet, depuis l'année d'imposition 2018 et par application de l'article 157ter LIR, ils auraient dû faire une demande conjointe d'assimilation aux contribuables résidents. Les réclamants ont indiqué au Médiateur ne pas avoir eu connaissance du changement de législation fiscale luxembourgeoise intervenu.

Le Directeur de l'ACD concède que la législation fiscale s'appliquant aux non-résidents est devenue plus complexe, mais ajoute qu'en même temps elle est également devenue plus juste. Au vu de tout ce que l'ACD a entrepris, elle se demande quels moyens supplémentaires l'ACD aurait pu employer pour avertir les non-résidents des modifications de la législation et des démarches à suivre de leur côté. En effet, en octobre 2017, l'ACD a adressé un courrier à tous les non-résidents mariés pour les informer des changements à venir. Des formulaires de simulation ont été mis à leur disposition sur le site du guichet unique et l'ACD a calculé les taux d'imposition (sur base des revenus des années précédentes) pour les non-résidents qui en ont fait la demande. L'ACD a tenu une conférence de presse à ce sujet et diffusé des informations à la radio. Elle a rencontré les syndicats et mis en place une « hotline » pour répondre aux questions des personnes intéressées. Le Directeur conclut qu'il est difficilement compréhensible que malgré tous ces efforts certaines personnes se plaignent d'un manque d'information.

Quant à l'affirmation du Médiateur selon laquelle l'exigence d'une demande conjointe des deux époux pose problème pour certains frontaliers, le Directeur de l'ACD explique que cette formalité est néanmoins indispensable et qu'il ne peut y être renoncé en raison, justement, de la solidarité des époux devant l'impôt, évoquée dans le cas précédent.

#### Cas n°5 – Remise gracieuse accordée pour rigueur subjective alors que le paiement de l'impôt compromet l'existence économique du contribuable et le prive de moyens de subsistance indispensables

Le présent cas concerne un couple marié en situation globale de surendettement et redevable auprès de l'ACD d'un montant de près de 15.000 euros au titre de l'impôt sur le revenu. Vu que l'échelonnement proposé n'était pas envisageable au vu de la situation financière critique du couple, le Médiateur est intervenu auprès de l'ACD pour demander un réexamen du dossier en vue d'un potentiel octroi d'une remise gracieuse.

Après réexamen du dossier, l'ACD a accordé une remise partielle aux administrés, considérant qu'une rigueur excessive, incompatible avec le principe d'équité au sens du paragraphe 131 AO, était à admettre au vu de la situation financière des requérants.

Le Directeur de l'ACD explique que différentes conditions doivent être remplies pour pouvoir bénéficier d'une remise gracieuse de la part de l'ACD (cf. le rapport du Médiateur à la page 83). Elle rappelle que dans le cadre de la crise sanitaire actuelle, l'ACD a accordé de telles remises, mais ajoute que l'administration, en raison du principe de l'égalité devant l'impôt, se

doit d'être très prudente en la matière. Il arrive en effet que des personnes moins consciencieuses dépensent l'ensemble de leurs avoirs pour déclarer ensuite ne pas être capables de payer leurs impôts.

En réponse à une question de Mme Oberweis, le Directeur de l'ACD estime que les contribuables sont suffisamment informés de l'existence de l'instrument de la remise gracieuse. D'ailleurs environ 300 demandes de remises gracieuses ont été introduites auprès de l'ACD en 2019. Pendant cette même année, 200-300 remises ont été accordées. De plus, environ 20 recours par an sont introduits devant le tribunal administratif, ces recours portant surtout sur les cas où la remise gracieuse a été refusée. A chaque décision de l'ACD, le contribuable est informé de son droit de recours contre celle-ci.

Suite à une remarque de M Gilles Roth, le Directeur de l'ACD confirme que la possibilité de la remise gracieuse (aux termes du paragraphe 131 de la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (AO)) ne figure pas sur les bulletins d'imposition adressés aux contribuables. Elle déclare que l'ACD pourrait par exemple rendre cette information davantage visible sur son site internet si tel est le souhait de la Chambre des Députés.

A la question de M. Bauler de savoir quel type de personne/ménage demande le plus souvent une remise gracieuse, le Directeur de l'ACD réplique qu'il n'y a pas de profil type de demandeur. Il arrive que les demandes émanent également de sociétés ou de conseillers de sociétés qui ont raté les délais légaux. La remise gracieuse est le plus souvent accordée dans des cas de rigueur (Härtefälle) touchant des personnes physiques. Dernièrement, des remises gracieuses ont également été consenties à des personnes qui n'ont pas pu respecter certains délais en raison de la pandémie.

M. Roth et M Bauler plaident en faveur d'une amélioration de l'information du contribuable sur l'existence de la remise gracieuse.

Le Directeur de l'ACD s'engage à réfléchir à la façon la plus appropriée pour satisfaire à cette demande. Elle informera les membres de la Commission des Finances et du Budget des dispositions prises dans ce sens par l'ACD.

Le Directeur de la fiscalité du ministère des Finances craint que cette information supplémentaire n'entraîne une avalanche de demandes de remises gracieuses indues. Il attire l'attention sur le fait que la réclamation, éventuellement suivie du recours devant le tribunal administratif, et la remise gracieuse sont deux procédures très différentes, puisque dans le premier cas, le contribuable agit parce qu'il estime que la loi a été mal appliquée (en sa défaveur), alors que dans le second cas, il considère que la loi a été correctement appliquée, mais signale qu'en raison de circonstances particulières il ne peut s'affranchir de sa dette et en demande l'annulation.

Le Directeur de l'ACD partage la position du Directeur de la fiscalité dans le sens que l'information supplémentaire risque de créer des attentes disproportionnées de la part des contribuables.

Mme Oberweis soutient l'idée d'une information supplémentaire du contribuable ; selon elle, les conditions susceptibles de mener à une remise gracieuse devraient accompagner cette information, justement pour modérer le nombre de demandes.

Les membres de la Commission remercient le Directeur de l'ACD pour ses explications.

**3. 7801    Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020  
concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour  
l'exercice 2021  
- Rapporteur : Monsieur André Bauler**

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

La Commission choisit le modèle de base pour les débats en séance plénière.

Luxembourg, le 29 juin 2021

La Secrétaire-administrateur,  
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du  
Budget,  
André Bauler

Annexe:

Extrait du rapport du Médiateur

Ministères	Réclamations introduites	Ratio Ministères	Clôture définitive	Réclamation recevable	Réclamation irrecevable	Base taux de correction	Correction totale obtenue	Correction partielle obtenue	Pas de correction obtenue	Taux de correction
Ministère de la Sécurité sociale	207	25,06%	173	130	2	58	42	11	5	91,38%
Ministère des Affaires étrangères et européennes	182	22,03%	120	73	21	50	45	1	4	92,00%
Ministère des Finances	105	12,71%	85	59	6	36	23	7	6	83,33%
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	85	10,29%	63	45	4	14	7	2	5	64,29%
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire	71	8,60%	63	39	9	18	13	1	4	77,78%
Ministère du Logement	41	4,96%	28	23	1	17	10	5	2	88,24%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	31	3,75%	27	20	2	13	12	0	1	92,31%
Ministère de la Justice	26	3,15%	21	10	6	5	5	0	0	100,00%
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	22	2,66%	21	5	4	2	2	0	0	100,00%
Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable	17	2,06%	10	8	0	6	4	1	1	83,33%
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics	12	1,45%	9	5	1	1	0	0	1	0,00%
Ministère de la Santé	9	1,09%	5	3	0	3	3	0	0	100,00%
Ministère de l'Intérieur	4	0,48%	3	2	1	1	1	0	0	100,00%
Ministère de l'Économie	3	0,36%	3	2	0	1	1	0	0	100,00%
Ministère de la Fonction publique	3	0,36%	2	1	0	0	0	0	0	-
Ministère de la Sécurité intérieure	3	0,36%	2	2	0	1	1	0	0	100,00%
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs	2	0,24%	1	1	0	1	1	0	0	100,00%
Ministère de la Culture	2	0,24%	0	0	0	0	0	0	0	-
Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire	1	0,12%	1	0	1	0	0	0	0	-
Ministère d'État	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
Ministère de la Digitalisation	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
Ministère des Sports	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
<b>TOTAL</b>	<b>826</b>	<b>100%</b>	<b>637</b>	<b>428</b>	<b>58</b>	<b>227</b>	<b>170</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>87,3%</b>

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES FINANCES

#### *Administration des contributions directes (ACD)*

##### Assistance en matière de recouvrement entre les autorités fiscales de différents Etats [2020/29]

Le Médiateur a été saisi par une réclamante qui s'est installée au Luxembourg en 2003. Venant du Portugal, ne maîtrisant pas les langues officielles du Luxembourg et n'ayant pas de formation spécifique, elle n'a pas immédiatement trouvé un emploi lui permettant de bénéficier d'une affiliation à la sécurité sociale luxembourgeoise. Elle n'a ainsi pu être affiliée qu'au cours de l'année 2004.

Au cours des années 2006 et 2007, la réclamante a été incarcérée pendant plusieurs mois.

Peu de temps après sa sortie de prison, elle a reçu une lettre des autorités fiscales portugaises, l'informant qu'elle devait des impôts à partir de 2003. Dans les faits, elle avait oublié de se désaffilier auprès des autorités fiscales portugaises lors de son départ du Portugal et avait dès lors été taxée d'office. La réclamante avait déjà contacté les autorités portugaises pour expliquer qu'elle ne vivait plus au Portugal depuis 2003.

Sans réponse de la part des autorités portugaises, elle estimait que le dossier était clôturé, jusqu'au décès de sa sœur. Après avoir dû effectuer certaines démarches administratives liées au décès de sa sœur, les autorités fiscales portugaises sont revenues à charge.

La réclamante a donc décidé de mandater un avocat au Portugal afin de s'occuper du dossier. Elle lui a envoyé tous les documents dont elle disposait pour prouver qu'elle vivait et travaillait au Luxembourg pendant la période imposée au Portugal.

En 2017, elle obtint des nouvelles sous forme d'une lettre de l'administration fiscale luxembourgeoise, les autorités portugaises ayant demandé l'assistance en matière de recouvrement à l'administration luxembourgeoise.

Entretemps, la réclamante avait réussi à obtenir un document du service des impôts portugais dans lequel un agent de ce service affirme que la date de cessation d'activité de la réclamante au Portugal a été modifiée rétroactivement au 31 décembre 2003. Malgré ce document, la réclamante continuait à recevoir des demandes de paiement.

Etant donné qu'au moment où elle a porté son dossier devant le Médiateur, la réclamante venait de charger un nouvel avocat au Portugal, le Médiateur a demandé à l'ACD de bien vouloir suspendre les poursuites afin de donner la chance au nouvel avocat portugais de clarifier cette affaire.

Malheureusement, l'ACD a informé le Médiateur qu'elle ne pouvait pas suspendre les poursuites alors qu'elle aurait vérifié auprès des autorités portugaises si un quelconque changement était intervenu dans le dossier et que les autorités portugaises auraient répondu par la négative.

Par ailleurs, une précédente contestation de l'imposition portugaise n'aurait pas abouti et l'avocat de l'époque en aurait été informé. L'autorité portugaise avait donc demandé à l'ACD de continuer les poursuites.

Etant donné que le problème devait d'abord être résolu au Portugal, le Médiateur ne voyait pas d'autre solution que de renvoyer la réclamante vers son homologue portugais.

#### Défaut de versement à l'ACD des retenues d'impôt sur les salaires opérées par l'employeur [2020/30]

Le Médiateur a eu à traiter d'un cas où l'employeur d'une dame n'avait pas procédé à la retenue d'impôt sur salaire pendant plusieurs années. Les époux travaillaient tous les deux pour le même employeur, une entreprise familiale dirigée par un cousin de l'époux.

Les époux n'ont remarqué le défaut de retenue mensuelle que lorsque le paiement intégral de l'impôt sur salaire pour ces années leur a été demandé.

En vertu de l'article 136 LIR, la retenue est à opérer par l'employeur pour compte et à décharge du salarié. Le salarié est le débiteur de l'impôt, mais ne peut être contraint au paiement de l'impôt que s'il est complice du non-paiement de la retenue ou si la retenue n'a pas été opérée.

En l'espèce, il s'est avéré que pour l'une des années concernées, la retenue était indiquée sur les fiches de salaire de l'épouse et son salaire avait effectivement été amputé de cette retenue. Or selon l'ACD, la retenue n'avait jamais été versée à l'ACD. En ce qui concerne cet impôt retenu, mais non versé par l'employeur, c'était donc en premier lieu l'employeur qui était responsable du paiement en vertu de l'article 136 alinéa 4 LIR.

Après avoir fourni les preuves que la réclamante n'avait pas perçu ladite retenue, l'ACD a accepté de se tourner vers l'employeur.

Pour les autres années, la retenue n'avait été ni opérée, ni versée à l'ACD. La contribuable avait donc perçu son salaire brut, de sorte qu'elle devait payer l'entièreté de l'impôt sur salaire.

Le Médiateur s'étonnait également du fait que l'ACD n'avait pas remarqué l'absence de retenue d'impôt au cours des années. Les contribuables ou l'employeur auraient pu être averti plus tôt.

Selon les explications de l'ACD, le bureau d'imposition demanderait normalement des explications à l'employeur dans un tel cas. Cependant, comme en l'espèce il s'agissait d'une entreprise familiale et que la contribuable était un membre de la famille, cette démarche n'a pas été faite. L'ACD a indiqué au Médiateur que dans un tel cas, il n'était pas inhabituel de payer un salaire brut.

#### Solidarité entre époux face à une dette fiscale [2020/31]

Le Médiateur est régulièrement saisi par des personnes qui se retrouvent, pendant ou après une séparation de leur conjoint, avec une dette d'impôt importante qui est principalement due au revenu élevé de l'ex-conjoint.

Ainsi, une dame s'est adressée au Médiateur puisque l'ACD lui réclamait un montant d'impôts conséquent, alors qu'elle avait un revenu modeste qui ne lui permettait pas de payer la somme réclamée.

Selon la convention de divorce, chaque époux devait supporter sa propre charge d'impôts. Etant donné que le revenu de l'ex-époux était substantiellement plus élevé que celui de son ex-épouse, la dame a demandé à des experts fiscaux de déterminer sa part des impôts. Par la suite, elle a payé cette part. Or son ex-époux n'a pas payé la sienne entièrement et n'était pas prêt à la payer.

L'ex-époux vivait entretemps en Autriche, alors que la réclamante travaillait toujours au Luxembourg. Elle estimait donc que l'ACD s'adressait à elle pour le paiement de la dette par facilité.

Or, étant donné qu'en matière d'impôts, il y a solidarité entre les époux, l'ACD est en droit de s'adresser à l'un ou l'autre des époux pour récupérer les impôts dus. La convention de divorce n'est pas opposable à l'ACD.

Selon l'ACD, elle poursuit chaque débiteur solidaire, indépendamment de l'endroit où il se trouve. En pratique, il est toutefois plus simple d'obtenir le paiement ou d'engager une procédure d'exécution forcée, en présence d'un résident ou salarié luxembourgeois.

Compte tenu du principe de solidarité entre époux, le Médiateur n'a pu que recommander à la réclamante d'essayer de trouver un arrangement avec son ex-époux.

Alors que la solidarité entre époux est une garantie supplémentaire pour la perception des impôts par le Trésor, elle s'avère particulièrement dommageable pour des personnes comme la réclamante, laquelle risque alors de devoir payer des impôts sur des revenus dont elle n'a nullement profité, puisqu'ils ont été encaissés par l'ex-conjoint. En définitive, elle assumerait donc une dette qui ne lui est pas imputable.

#### Demande conjointe d'assimilation fiscale des contribuables non-résidents aux contribuables résidents [2020/32]

Plusieurs salariés frontaliers se sont adressés au Médiateur après avoir été imposés en classe d'impôt 1 pour l'année fiscale 2018, ce malgré le fait qu'ils soient ou aient été mariés et qu'ils aient auparavant toujours été imposés en classe d'impôt 2.

Si avant 2018, ils étaient assimilés à des contribuables résidents, les conjoints non-résidents doivent, depuis l'année d'imposition 2018 et par application de l'article 157ter LIR, faire une demande conjointe d'assimilation aux contribuables résidents.

Les réclamants ont indiqué au Médiateur ne pas avoir eu connaissance du changement de législation fiscale luxembourgeoise intervenu et de manière générale, de nombreux salariés frontaliers ont été surpris par cette nouvelle législation.

Du fait du défaut d'assimilation à des contribuables résidents, ces personnes ont partant été imposées en classe d'impôt 1, perdant en même temps la possibilité de déduire d'éventuelles charges.

S'y rajoute que pour certains frontaliers, l'exigence d'une demande conjointe des deux époux pose problème.

Le Médiateur est ainsi régulièrement saisi par des frontaliers vivants séparés de leur conjoint, la relation étant conflictuelle et le conjoint refusant de signer toute demande d'assimilation.

En l'espèce et étant donné que l'imposition était conforme à la loi, le Médiateur n'a malheureusement pas pu intervenir en faveur de ces personnes.

Remise gracieuse accordée pour rigueur subjective alors que le paiement de l'impôt compromet l'existence économique du contribuable et le prive de moyens de subsistance indispensables [2020/33]

Le Médiateur a été saisi par un couple marié en situation globale de surendettement. Il était notamment redevable auprès de l'ACD d'un montant de près de 15.000 € au titre de l'impôt sur le revenu.

Parallèlement à la saisine du Médiateur, les administrés ont introduit auprès de l'ACD une demande d'échelonnement de la dette à hauteur de 300 EUR par mois.

Après analyse avec les administrés de leur situation financière, le Médiateur a constaté que l'échelonnement proposé au terme de leur courrier n'était pas envisageable au vu de leur situation financière critique.

Le Médiateur est partant intervenu auprès de l'ACD pour l'en informer et demander un réexamen du dossier en vue d'un potentiel octroi d'une remise gracieuse.

En matière de remise gracieuse, la jurisprudence constante retient :

*« En ce qui concerne les éventuelles raisons subjectives pouvant justifier une remise gracieuse, dont l'existence s'apprécie au jour où le tribunal est amené à statuer, il échet de rappeler qu'il ne saurait y être fait droit que si la situation personnelle du contribuable est telle que le paiement de l'impôt compromet son existence économique et le prive des moyens de subsistance indispensables »<sup>3</sup>.*

La doctrine retient quant à elle qu'il s'agit d'apprécier pour l'ACD :

*« si le refus de la remise gracieuse mettrait en péril la survie économique du contribuable. Tel est le cas si le contribuable ne peut plus financer son train de vie de façon passagère ou durable ou encore s'il n'est plus à même de continuer son activité économique »<sup>4</sup>.*

Si tel semble être le cas en l'espèce, encore faut-il pour satisfaire aux conditions d'une remise d'impôts que le contribuable ne soit pas « lui-même manifestement à l'origine de sa situation matérielle difficile »<sup>5</sup>.

Dans les faits, Monsieur était actionnaire unique d'une société en faillite (« Société A »).

<sup>3</sup> Trib. adm. 29 mai 2018, n°39802 du rôle, trib. adm. 12 janvier 2000, n° 10661 du rôle, conf. par Cour adm. 16 mai 2000, n°11844C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Impôts, n° 611 et les autres références y citées.

<sup>4</sup> Jean-Pierre Winandy, *Les impôts sur le revenu et sur la fortune*, promoculture, 4<sup>ème</sup> édition, 2002, page 760.

<sup>5</sup> Ibid.

Monsieur, Madame et un tiers étaient administrateurs de la Société A.  
Madame était salariée à mi-temps de la Société A au poste de secrétaire.

La Société A détenait la majorité des parts sociales d'une seconde société (Société B).  
Monsieur et un tiers étaient gérants de la Société B.  
Monsieur était gérant salarié de la Société B.  
Madame était salariée à mi-temps de la Société B au poste de secrétaire.

En 2017, la Société B a arrêté son activité et a vendu son fonds de commerce.  
La Société A a fait aveu de faillite alors que la Société B était son seul client.  
Monsieur et Madame ont été licenciés pour motif économique des deux sociétés.

Compte tenu de leurs statuts respectifs dans les sociétés (actionnaire dans la Société A et associé indirect dans la Société B pour Monsieur, administrateurs ou gérant pour Monsieur et Madame) en plus de leur statut de salarié, le Médiateur a demandé à l'ACD si elle considérerait la présente condition, à savoir que le contribuable ne soit pas lui-même manifestement à l'origine de sa situation matérielle difficile, comme insatisfaite.

En d'autres termes, en tant qu'associé majoritaire indirect de la Société B, Monsieur a pris la décision d'arrêter l'activité de la société et de vendre le fonds de commerce, entraînant ainsi l'aveu de faillite de la Société A.

Bien que l'administré estimât avoir pris cette décision dans l'intérêt des deux sociétés alors qu'elles étaient toutes deux en situation financière difficile et avoir ainsi agi au mieux des intérêts de chacun pour limiter les pertes financières, le Médiateur a demandé à l'ACD si elle retiendrait en l'espèce dans son chef qu'il est, pour les raisons ci-avant évoquées, manifestement à l'origine de sa situation matérielle difficile.

Après réexamen du dossier, l'ACD a accordé une remise partielle aux administrés, considérant qu'une rigueur excessive, incompatible avec le principe d'équité au sens du paragraphe 131 AO, est à admettre au vu de la situation financière des requérants.

Le Médiateur remercie Madame le Directeur des contributions pour cette décision.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES FINANCES

#### *Administration de l'enregistrement et des domaines (AED)*

##### Remboursement de la TVA logement [2020/34]

L'application directe du taux super-réduit de TVA de 3% peut être autorisée pour la construction ou la rénovation d'un logement dans les conditions fixées par le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002<sup>6</sup>.

L'une des conditions essentielles est l'affectation du logement concerné à des fins d'habitation principale. Le bénéficiaire doit rembourser l'avantage obtenu si le logement est affecté à d'autres fins dans un délai de deux ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle pendant laquelle les travaux éligibles ont été achevés.

Dans le cas duquel le Médiateur a été saisi, ce délai de deux ans n'a pas été respecté. La réclamante avait des difficultés financières suite à la perte de son emploi et en raison de problèmes de santé. Elle se voyait donc obligée de vendre son appartement. Après la vente de l'appartement, elle a continué à l'occuper en tant que locataire pendant une très courte période, le temps de se reloger.

Au moment de la saisine du Médiateur, la réclamante attendait une décision de la Caisse nationale de pension suite à une demande de pension d'invalidité.

La réclamante avait elle-même déjà fait un recours auprès de l'AED contre la décision de régularisation de TVA. Mais le directeur de l'AED a confirmé sa décision initiale au motif que le logement avait été vendu avant l'expiration de la période de deux ans et que le nouveau propriétaire n'avait pas affecté le logement en question en tant qu'habitation dans son propre chef, mais l'a mis à disposition de la réclamante en tant que locataire, affectation non visée en matière de TVA-logement dans le contexte des opérations de création d'un logement.

La décision de l'AED consistant à demander le supplément de taxe était conforme aux dispositions légales en vigueur.

Or, au vu de la situation difficile de la réclamante, le Médiateur a décidé d'intervenir auprès de l'AED pour demander une suspension des poursuites jusqu'au moment où la décision concernant la pension d'invalidité était prise, sinon un échelonnement pour le paiement du supplément de TVA.

La réponse de l'AED était surprenante étant donné que l'AED a informé le Médiateur qu'elle a réexaminé le dossier et constaté à cette occasion que l'acheteur de l'appartement a commencé à

---

<sup>6</sup> Règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives.

occuper l'appartement à des fins d'habitation dès son entrée en jouissance. En raison d'une tolérance administrative, une condition de vente qui prévoit une entrée en jouissance différée d'une durée réduite au cours de laquelle l'ancien propriétaire occupe encore l'immeuble vendu ne ferait pas obstacle à ce qu'une affectation à des fins d'habitation principale dans le chef du propriétaire puisse subsister.

Les conditions d'une régularisation de TVA ne seraient donc plus données et la réclamante n'aurait rien à rembourser.

Cette réponse, tout en étant positive pour la réclamante, suscitait un certain nombre d'interrogations. Pour cette raison, le Médiateur a décidé de s'adresser une nouvelle fois à l'AED.

Aux termes de la lettre de l'AED, la régularisation de la TVA n'était pas due puisque le nouveau propriétaire l'utilisait en tant qu'habitation principale. L'AED invoquait qu'il s'agissait d'un fait nouveau, parce qu'il n'avait pas été invoqué par la réclamante lors de son recours et il était inconnu à l'administration lors du traitement de la demande.

Or, la réclamante ne pouvait pas nécessairement savoir si l'acheteur allait affecter l'appartement à des fins d'habitation et elle ne savait probablement pas non plus que ce fait pouvait invalider la demande de régularisation.

Le Médiateur estimait donc que de tels cas risquaient de se présenter régulièrement.

Si le fait que l'acquéreur établit son habitation principale dans l'appartement endéans un délai rapproché est accepté en raison d'une tolérance administrative, mais qu'il était inconnu à l'administration lors du traitement de la demande, le Médiateur se demandait si l'administration ne devait pas attendre l'écoulement d'un délai considéré comme acceptable avant d'envoyer une demande de régularisation.

Par ailleurs, sachant que l'acte notarié établi lors de la vente de l'appartement par la réclamante mentionne que l'acquéreur demande le crédit d'impôt, le Médiateur estime que l'AED aurait pu présumer que l'acquéreur avait l'intention d'affecter l'appartement à des fins d'habitation principale. Une telle présomption est également faite pour l'accord du crédit d'impôt. La même présomption pourrait donc s'appliquer pour la régularisation éventuelle de la TVA, ceci jusqu'à connaissance du contraire.

Dans un premier temps, le Directeur de l'AED a répondu que son administration procède en principe à la régularisation dans le chef du bénéficiaire dès que ce dernier vend l'immeuble en question avant l'écoulement du délai de deux ans et ne rapporte pas la preuve que le nouvel acquéreur a affecté l'immeuble à des fins d'habitation principale. Le Directeur n'était pas d'avis que la demande de régularisation avait été envoyée trop tôt, alors que le bureau d'imposition avait uniquement appliqué la loi. Par ailleurs, il a rappelé que l'appréciation de la condition d'affectation de l'immeuble doit se faire au cas par cas. La mention dans l'acte notarié que l'acquéreur demande le crédit d'impôt ne saurait donc valoir comme preuve suffisante que l'immeuble sera affecté ultérieurement à des fins d'habitation principale.

Le Médiateur ne remettait pas en cause le principe selon lequel une évaluation au cas par cas doit être faite, mais restait d'avis que la demande de régularisation aurait pu être envoyée un peu plus tard afin

de permettre à l'administration de vérifier si le nouvel acquéreur avait affecté le logement à des fins d'habitation principale.

Il est clair que la mention concernant le crédit d'impôt dans l'acte de vente ne peut constituer une preuve que l'acquéreur affecte effectivement le logement à des fins d'habitation principale. Or, telle mention est un indice en ce sens et il semble légitime au Médiateur de considérer que si la mention se trouve dans l'acte notarié, une vérification devrait pouvoir être faite avant l'envoi d'une demande de régularisation de la TVA au vendeur.

Pour des raisons, entre autres, de protection des données personnelles, le vendeur est dans l'impossibilité matérielle de rapporter cette preuve. Il peut tout au plus avoir connaissance de faits qui font présumer que le nouvel acquéreur en fait son habitation principale.

Suite à une nouvelle intervention du Médiateur, le Directeur de l'AED a finalement répondu qu'il partageait le point de vue du Médiateur que l'administration était mieux outillée pour vérifier si l'acquéreur a établi son habitation principale dans le logement.

Dorénavant, les décisions de régularisation de TVA seront tenues en suspens jusqu'à ce que toutes les vérifications relatives à l'affectation de l'immeuble en question aient été effectuées.

Le Médiateur salue cette nouvelle procédure instaurée par l'AED qui pourra éviter à l'avenir que des cas comme celui de la réclamante se représentent.





## **Commission des Finances et du Budget**

### **Procès-verbal de la réunion du 17 mai 2021**

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 avril 2021
2. 7801 Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un rapporteur
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 7812 Projet de loi concernant la participation du Luxembourg à l'augmentation spéciale temporaire du capital callable de la banque africaine de développement
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un rapporteur

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue (remplaçant M. François Benoy), M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité, Ministère des Finances

M. Benjamin Jans et M. Miguel Marques, du Ministère des Finances

Mme Betty Sandt, membre du Comité de direction de l'Administration des Contributions directes

M. Loris Meyer, du groupe politique démocratique (DP)

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

M. Michael Borges et Mme Fabiola Cavallini, de l'Administration parlementaire (Service des Relations publiques)

Excusé : M. François Benoy

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

## 1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 avril 2021**

Le procès-verbal de la réunion du 19 avril 2021 a été approuvé par les membres de la commission parlementaire.

## 2. **7801 Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021**

Après les mots de bienvenue de la part de Monsieur le Président André Bauler, le directeur de la fiscalité du ministère des Finances prend la parole pour exposer les grandes lignes du projet de loi n° 7801 qui se résumant comme suit :

- Le projet de loi propose d'étendre à l'année civile 2021, l'application de l'abattement fiscal introduit dans le cadre de la loi budgétaire pour l'exercice 2021 au bénéfice des propriétaires qui renoncent à une fraction des loyers dus par les locataires.
- Etant donné que le paiement du loyer constitue une charge très importante dans le bilan des locataires qui exercent une activité commerciale, industrielle ou artisanale, une réduction du loyer permet d'améliorer la situation précaire au niveau de la trésorerie des locataires, en particulier pour ceux qui ont été touchés par l'interdiction d'exercer des activités accueillant un public (secteur du commerce de détail ou de la restauration).
- Cet abattement est applicable uniquement aux contrats de bail commerciaux (destinés aux fins d'une activité commerciale, industrielle ou artisanale).
- Le contribuable doit être le propriétaire de l'immeuble donné en location. L'immeuble doit se situer sur le territoire du Grand-Duché du Luxembourg.
- Le propriétaire peut être une personne physique ou morale<sup>1</sup>, résidente ou non-résidente.
- Le montant de l'abattement correspond au double du montant du loyer auquel le propriétaire a renoncé définitivement, sans toutefois dépasser le montant de 15.000 euros par immeuble ou partie d'immeuble donné en location et par année civile.
- L'immeuble donné en location détenu par un propriétaire doit figurer, soit, dans son patrimoine privé, soit, dans l'actif net investi d'une entreprise commerciale, d'une exploitation agricole ou forestière, ou servant à l'exercice d'une profession libérale.
- En cas de copropriété, l'abattement est divisé au prorata entre les différents propriétaires.
- L'abattement est porté en déduction du revenu net de la catégorie de revenu dans laquelle rangent les revenus relatifs à l'immeuble concerné (par exemple le bénéfice commercial ou les revenus locatifs), sans qu'il puisse toutefois rendre cette catégorie de revenu négative. L'abattement ne peut donc pas être supérieur aux recettes générées par le loyer, diminuées préalablement des dépenses d'exploitation ou des frais d'obtention en relation avec le bien immobilier donné en location.

---

<sup>1</sup> au sens des articles 2, 159 et 160, alinéa 1 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

- Des augmentations de loyer prenant effet au cours de l'année civile 2020 ou au cours de l'année civile 2021 ne sont prises en considération que si ces augmentations étaient déjà fixées contractuellement avant la date du 18 mars 2020 (début de l'état de crise).
- L'abattement est accordé par immeuble ou partie d'immeuble donné en location et par contrat de bail commercial. Si, dans une même année et pour un même immeuble il y a eu un changement de locataire et que le propriétaire a déjà renoncé à des loyers pour le premier locataire, de sorte qu'il a intégralement utilisé l'abattement, aucun abattement supplémentaire ne pourra lui être accordé pour ce deuxième contrat de bail portant sur le même immeuble.
- L'abattement est calculé par année civile et non pas par année fiscale<sup>2</sup>.
- Pour les entreprises, l'abattement s'applique aussi bien pour l'impôt sur le revenu des collectivités que pour l'impôt commercial communal.
- Le propriétaire est libre de décider sur les modalités applicables aux réductions de loyer. Par exemple, une réduction unique de 7.500 euros donne droit au même montant d'abattement que celui octroyé en cas de trois réductions de loyer mensuelles de 2.500 euros, toutes choses égales par ailleurs.

\*

Monsieur le Président demande à avoir des précisions relatives aux modalités d'octroi de l'abattement dans le cas d'un centre commercial hébergeant un certain nombre de commerces.

Le directeur répond que l'abattement est accordé par immeuble ou partie d'immeuble et par contrat de bail commercial. Dans le cas où un centre commercial est détenu par un seul propriétaire, alors il pourra se voir accorder un abattement allant jusqu'à 15.000 euros par commerçant locataire ayant bénéficié d'une réduction de loyer, conformément aux conditions prévues par le projet de loi.

Monsieur Laurent Mosar pose la question de savoir si l'Administration des contributions directes peut déjà tirer un bilan de la première édition de cette mesure. Il aimerait dans ce contexte plus particulièrement savoir comment est estimé le déchet fiscal et si la mesure a connu le succès recherché.

Une représentante de l'Administration des contributions directes répond que l'administration ne dispose pas encore de données permettant d'évaluer la mesure. Il est en effet encore trop tôt pour examiner le succès de la mesure. En outre, il y a eu des prolongations de délais pour le dépôt des déclarations d'imposition pour l'année 2020. L'oratrice tâchera de faire suivre la question de Monsieur Mosar aux services concernés.

\*

Suite à cet échange, la Commission des Finances et du Budget passe en revue l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi sous examen, qui a été rendu en date du 11 mai 2021.

Le Conseil d'Etat s'interroge, dans son avis, quant à la méthode choisie pour formaliser la prolongation de l'abattement. Déjà dans son avis relatif à la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021, le Conseil d'Etat avait regretté que les mesures fiscales n'aient pas été reprises dans un acte législatif autonome.

---

<sup>2</sup> Il est renvoyé à ce titre aux exemples cités dans le commentaire des articles du projet de loi déposé.

La fiche financière jointe au projet de loi sous examen précise que la prolongation de la seule mesure d'abattement devrait engendrer une moins-value fiscale annuelle se situant entre 5 millions et 10 millions d'euros pour les années budgétaires 2022 et 2023. Le Conseil d'Etat estime que l'inscription du dispositif dans la durée, au-delà de la période de validité de la loi budgétaire, plaide à plus forte raison en faveur de sa formalisation par un acte législatif autonome.

La Commission des Finances et du Budget comprend la proposition du Conseil d'Etat, mais décide néanmoins, pour des motifs de cohérence par rapport à l'approche précédente, de privilégier la méthode consistant à prévoir la prolongation de l'abattement en question moyennant une modification de la disposition correspondante de la loi budgétaire.

\*

Après la présentation du projet de loi n° 7801 par le ministère des Finances et l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, Monsieur André Bauler est nommé rapporteur.

### **3. 7812    Projet de loi concernant la participation du Luxembourg à l'augmentation spéciale temporaire du capital callable de la banque africaine de développement**

Un représentant du ministère des Finances prend la parole pour présenter le projet de loi n° 7812. De cette présentation, il y a lieu de retenir le suivant :

- Le projet de loi a pour objet d'autoriser le Luxembourg à souscrire à l'augmentation spéciale temporaire du capital callable de la Banque africaine de développement (BAD).
- La BAD est l'unique institution en Afrique bénéficiant d'une notation AAA et la présente augmentation spéciale temporaire permettra à ladite banque de maintenir cette notation.
- Etant donné qu'il s'agit d'une souscription au capital callable, aucun déboursement n'est requis de la part du Luxembourg. Même si le présent projet de loi n'aura donc pas d'impact budgétaire, une loi spéciale de financement est toutefois nécessaire car le montant hypothétique de l'engagement luxembourgeois est supérieur au seuil au-delà duquel une loi spéciale est requise<sup>3</sup>.
- La BAD est unique parmi les banques régionales de développement dans le sens qu'elle n'a pas de notation intrinsèque sur les marchés de capitaux, mais dépend de ses actionnaires pour atteindre la note AAA qui lui permet de lever des fonds aux meilleurs coûts. Suite à la dégradation récente de la qualité de crédit de certains de ses actionnaires importants tant au niveau régional que non-régional, la banque court le risque d'un déclassement de son AAA.
- A cela s'ajoute que les Etats-Unis, qui figurent parmi les actionnaires les plus importants de la banque, courent actuellement aussi le risque de perdre leur notation AAA. Une dégradation de la notation américaine est susceptible d'engendrer des conséquences graves pour la BAD. En effet, alors que la banque ne pourrait plus se financer à des coûts raisonnables dans les marchés, elle devrait réduire ses programmes de support aux pays africains, confrontés aux défis de la crise actuelle liée à la pandémie Covid-19. Le risque

---

<sup>3</sup> conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat

est ensuite que ces pays se tournent vers d'autres sources de financement moins viables, ce qui accentuerait à moyen et à long terme leur précarité et leur dépendance financière.

- Quatre actionnaires de la banque, bénéficiant toujours d'un rating AAA (Allemagne, Danemark, Luxembourg et Suède), se sont d'ores et déjà déclarés d'accord pour offrir cette garantie spéciale et temporaire, sous réserve d'approbation par leurs autorités législatives. A la suite de cette annonce, l'agence de notation *Fitch* a reconfirmé en date du 7 avril 2021 la notation AAA de la BAD.
- La situation financière favorable de la BAD a été confirmée par *Global Finance*, qui, dans son classement des meilleures banques d'investissement, a considéré la banque comme étant la meilleure institution financière pour l'année 2021 (« best multilateral financial institution 2021 »). En mars 2020, la BAD a également émis sur la Bourse du Luxembourg la plus grande obligation de type « *social bond* » pour un montant de 3 milliards de dollars, afin de combattre les effets économiques de la crise liée à la pandémie Covid-19.
- Cette garantie spéciale est limitée dans le temps et expirera au plus tard le 31 décembre 2023. Jusque-là, la banque mettra en œuvre les réformes nécessaires au niveau de sa gouvernance dans le but de renforcer sa position financière et de la rendre moins sensible aux déclassements de son actionariat.
- Même la perte de la notation AAA par les Etats-Unis, si elle devait survenir, n'engendrera pas de déboursement, car la banque devrait tout d'abord avoir recours à ces fonds propres qui s'élèvent actuellement à 7,5 milliards d'unités de compte.
- En mars 2021, la BAD a investi 2 millions de dollars dans la création du « *African Cybersecurity Resource Center* » à Dakar. A noter que ce centre est détenu par un consortium de deux entreprises luxembourgeoises qui ont par ailleurs été mandatées pour mettre en œuvre des projets axés sur la microfinance et la criminalité financière.

\*

Le Président de la commission parlementaire intervient pour demander tout d'abord si tous les pays du continent africain sont représentés au sein de la Banque africaine de développement (BAD). Ensuite, il aimerait savoir quels types de réformes la BAD devrait mettre en œuvre afin d'améliorer sa gouvernance.

Le représentant du ministère des Finances répond que la BAD, qui a son siège à Abidjan (Côte d'Ivoire), est détenue par 80 pays, dont 54 pays africains et 26 pays non-africains. Des pays non-africains, 13 sont membres de l'Union européenne. La banque a été créée en 1964 et l'adhésion du Luxembourg a eu lieu en 2014.

En ce qui concerne la réforme interne de la banque, le représentant du ministère des Finances précise que des modèles sont en train d'être élaborés pour rendre la banque moins sensible à la notation de ses actionnaires. Ces modèles s'inspirent notamment de la gouvernance d'autres banques multilatérales comme la Banque mondiale, la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) et la Banque Européenne d'Investissement (BEI). La banque devra en principe avoir mis en œuvre ces réformes et acquérir sa capacité financière autonome au plus tard pour 2023.

\*

Après la présentation du projet de loi n° 7812 par le ministère des Finances, Monsieur André Bauler est nommé rapporteur.

Luxembourg, le 1<sup>er</sup> juin 2021

La Secrétaire-administrateur,  
Cristel Sousa

Le Président de la Commission des Finances  
et du Budget,  
André Bauler

7801

## **Loi du 21 juin 2021 portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 9 juin 2021 et celle du Conseil d'État du 15 juin 2021 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

*Avons ordonné et ordonnons :*

### **Art. 1<sup>er</sup>.**

L'article 5 de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 est modifié comme suit :

1° L'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé comme suit : « Le revenu net au sens de l'article 10, numéros 1, 2, 3 ou 7, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, réalisé par un contribuable au sens des articles 2, 159 et 160, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi, qui est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un associé d'un organisme au sens de l'article 175 de la même loi lorsque cet organisme est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un copropriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, du fait de la mise en location de ce bien immobilier sur la base d'un contrat de bail commercial au sens de l'article 1762-3 du Code civil est, sur demande, réduit dans les conditions et modalités spécifiées au présent article, d'un abattement de revenu, ci-après « abattement ». L'abattement est accordé lorsque le propriétaire renonce au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020 inclus intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2020 par des locataires personnes physiques ou morales. L'abattement est également accordé lorsque le propriétaire renonce entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 31 décembre 2021 inclus intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2021 par des locataires personnes physiques ou morales. Lorsque le revenu net mentionné à la première phrase est établi en commun conformément au paragraphe 215 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), le montant de l'abattement est déterminé proportionnellement à la quote-part de propriété du contribuable et est déduit de la quote-part de revenu attribuée au contribuable. ».

2° À l'alinéa 2, les termes « ou au titre de l'année civile 2021 » sont insérés après les termes « au titre de l'année civile 2020 ».

3° L'alinéa 3 est remplacé comme suit : « L'abattement est accordé par immeuble ou partie d'immeuble donné en location et par contrat de bail commercial. Le montant de l'abattement correspond au double du montant du loyer auquel il est renoncé définitivement par le propriétaire. Entrent en ligne de compte en vue de la détermination par année civile du montant de l'abattement les montants des loyers dus pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2020 et les montants des loyers dus pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 31 décembre 2021. Des augmentations de loyer prenant effet au cours de l'année civile 2020 ou au cours de l'année civile 2021 ne sont prises en considération que si ces augmentations étaient déjà fixées contractuellement avant la date du 18 mars 2020. ».

4° L'alinéa 4 est complété par les termes suivants : « et par année civile ».

**Art. 2.**

La présente loi est applicable à partir de l'année d'imposition 2021.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Ministre des Finances,*  
**Pierre Gramegna**

Palais de Luxembourg, le 21 juin 2021.  
**Henri**

---

Doc. parl. 7801 ; sess. ord. 2020-2021.

---

