

N° 4972

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant réduction des droits d'enregistrement et de transcription
pour l'acquisition d'habitations personnelles

* * *

(Dépôt: le 14.6.2002)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (14.6.2002)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs.....	4
4) Commentaire des articles	9

*

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 déposera en Notre nom à la Chambre des Députés les 3 projets de loi suivants:

- Projet de loi relatif aux mesures, en matière d'impôts directs, destinées à encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir et d'habitations
- Projet de loi portant réduction des droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles
- Projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée.

Palais de Luxembourg, le 12 juin 2002

Le Ministre des Finances,
Jean-Claude JUNCKER

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1.– Lors de l’acquisition d’un immeuble destiné à servir d’habitation, il est accordé sous les limites et conditions déterminées ci-après, à tout acquéreur, un abattement portant sur les droits d’enregistrement et de transcription.

Art. 2.– Au sens de la présente loi, on entend par:

- a) „acquisition“, l’acquisition d’un immeuble ou de fractions d’immeuble soit en pleine propriété, soit en nue-propriété ou en usufruit aboutissant à la réunion de ces deux droits sur la même tête, avec le cas échéant, les dépendances, effectuée par vente, adjudication, licitation, partage et échange avec retours ou plus-values;
- b) „immeuble destiné à servir d’habitation“, l’immeuble ou les parts indivises d’un même immeuble ainsi que la place à bâtir située dans une zone d’habitation et sur laquelle il peut être érigé immédiatement une construction en vertu d’un règlement sur les bâtisses, servant ou devant servir d’habitation principale, personnelle et effective à son propriétaire.
- c) „acquéreur“, toute personne physique, qui, au moment de la passation de l’acte notarié, est
 - soit résidente au Grand-Duché de Luxembourg et inscrite au bureau de la population d’une commune,
 - soit non encore résidente mais qui s’engage à prendre la qualité de résident dans l’immeuble acquis dans les délais et sous les conditions fixés aux articles 5 et 7 ci-après.

Art. 3.– Le montant de l’abattement, appelé crédit d’impôt, ne peut être supérieur à 20.000.– euros pour chaque acquéreur. Ce montant peut être adapté par la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l’Etat.

Art. 4.– Le bénéfice de l’abattement est subordonné à la condition que l’acte notarié contienne:

- la requête afférente de l’acquéreur;
- l’engagement de l’acquéreur d’occuper personnellement l’immeuble dans les délais et pendant la durée prévus par la présente loi, de ne pas l’affecter à un autre usage pendant cette période et de rembourser le montant de l’abattement accordé en cas de non-respect des conditions prévues par la présente loi;
- l’engagement de l’acquéreur de déclarer par écrit à l’administration, dans le délai de trois mois, toute cession ou tout changement de l’affectation de l’immeuble concerné.

Art. 5.– Le crédit d’impôt est celui en vigueur lors de la passation de l’acte notarié. Il est appliqué jusqu’à concurrence du montant des droits d’enregistrement et de transcription dus sur l’acte notarié à l’exclusion d’intérêts ou de droits et taxes perçus ou à percevoir à titre de sanctions ou d’amendes, sans pouvoir dépasser le montant visé à l’article 3.

L’imputation du crédit d’impôt est opérée:

- pour les personnes résidentes au moment de la passation de l’acte notarié: lors de la formalité de l’enregistrement et de la transcription de l’acte;
- pour les personnes non encore résidentes au moment de la passation de l’acte notarié: lors de l’occupation réelle de l’immeuble dans les délais fixés à l’article 7. Dans ce cas la restitution du montant correspondant à l’abattement ne se fait que sur demande écrite, appuyée du certificat de résidence.

En cas de pluralité d’acquéreurs, l’imputation est opérée proportionnellement à la part de chaque acquéreur.

Le droit d’enregistrement à percevoir ne peut être inférieur à cent euros.

Art. 6.– Pour l’ensemble de ses acquisitions au sens de la présente loi, un acquéreur ne peut bénéficier que du montant maximum du crédit d’impôt en vigueur lors de la dernière acquisition.

Le montant de l’abattement qui est sollicité par un acquéreur n’ayant pas épuisé la totalité du crédit d’impôt lors d’acquisitions antérieures ne peut dépasser la différence entre le montant maximum du crédit d’impôt visé à l’article 3 et le montant accordé lors d’acquisitions antérieures.

Art. 7.– L’occupation doit être effective dans un délai de deux ans à compter de la date de l’acte notarié d’acquisition. Ce délai est fixé à quatre ans en cas d’acquisition d’une place à bâtir ou d’un immeuble en voie de construction.

Toutefois ces délais peuvent être prorogés par décision du directeur de l’administration de l’enregistrement et des domaines pour des cas d’exception et suivant qu’il sera jugé nécessaire au vu d’une demande écrite et dûment motivée, présentée par le bénéficiaire de l’abattement.

L’inobservation des délais ci-dessus fixés respectivement prorogés donne lieu au remboursement total de l’abattement accordé pour l’opération concernée.

Art. 8.– La durée d’occupation est fixée à une période ininterrompue de cinq ans au moins. Toutefois le directeur de l’administration de l’enregistrement et des domaines peut dispenser de cette condition dans les cas où celle-ci ne peut être respectée pour des raisons de force majeure ou à la suite d’une situation telle que:

- la maladie de l’acquéreur, rendant impossible l’occupation de l’immeuble;
- la vente forcée de l’immeuble;
- l’expropriation pour cause d’utilité publique;
- le décès du conjoint;
- le divorce.

La location même partielle de l’immeuble, la cession de l’immeuble et l’interruption de l’occupation intervenues endéans les cinq années donnent lieu au remboursement total de l’abattement accordé.

Si néanmoins l’interruption de l’occupation résulte de l’obligation pour l’acquéreur de transférer le lieu de sa résidence pour des raisons professionnelles et indépendantes de sa volonté, il pourra être accordé par le directeur de l’administration de l’enregistrement et des domaines dispense du remboursement sous condition que l’occupation de l’immeuble soit reprise dès le retour de l’acquéreur et jusqu’au parachèvement d’une durée d’occupation totale de cinq ans.

Art. 9.– L’acquéreur est pareillement tenu au remboursement total de l’abattement accordé:

- a) dans le cas d’une expertise fiscale prévue par l’article 45 de la loi du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l’administration de l’enregistrement et des domaines, si la plus-value constatée par le rapport des experts est égale ou supérieure à un huitième, soit du prix ou de la valeur vénale déclarée;
- b) en cas de dissimulations établies, visées par la section première de la loi du 28 janvier 1948, tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d’enregistrement et de succession.

Art. 10.– Dans tous les cas où il y a lieu au remboursement de l’abattement en vertu des articles 7, 8 et 9, celui-ci est restitué à l’administration de l’enregistrement et des domaines avec les intérêts légaux à partir du jour de l’octroi. Le recouvrement se fait comme en matière d’enregistrement.

Un nouvel abattement n’est accordé qu’à l’acquéreur ayant rempli entièrement les conditions de remboursement prévues à l’alinéa précédent.

Art. 11.– Le montant de la réduction des droits d’enregistrement et de transcription accordée à partir de l’entrée en vigueur de la présente loi aux bénéficiaires de la faveur fiscale sous le régime des dispositions légales citées à l’article 13 ci-après, est imputé sur le crédit d’impôt prévu à la présente loi.

Les bénéficiaires des dispositions de la présente loi ayant procédé à des acquisitions à partir du 7 mai 2002 jusqu’à l’abrogation des anciennes dispositions citées à l’article 13 ci-après, sont obligés d’adresser une demande écrite au receveur compétent en vue d’un remboursement éventuel des droits. Ils signeront, en présence du receveur, une déclaration ayant pour objet l’acceptation des conditions prévues dans la présente loi. Aucun remboursement ne sera effectué sans l’accomplissement de cette formalité.

Art. 12.– La présente loi entre en vigueur le 7 mai 2002.

Art. 13.– Les dispositions légales et réglementaires contraires aux dispositions qui précèdent et notamment l’article 13, 2e alinéa, de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et

l'article 9 de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects, sont abrogées trois jours francs après la publication de la présente loi au Mémorial.

Néanmoins les bénéficiaires de la faveur fiscale sous le régime des dispositions légales abrogées doivent en respecter les conditions d'application.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Considérations générales

Depuis presque une centaine d'années, l'une des préoccupations de tous les gouvernements luxembourgeois consiste à faciliter et à encourager l'accès à la propriété des habitations personnelles.

Le présent projet de loi portant réforme des dispositions fiscales en matière „d'habitations à bon marché“ (qui prennent leur origine dans la loi du 29.5.1906) contient une approche intellectuelle et technique radicalement différente par rapport à la réglementation actuellement en vigueur. Les raisons qui plaident pour une refonte sont multiples:

Reprenons d'abord les commentaires reproduits et reconduits invariablement depuis des années dans le Code fiscal: *„La législation fiscale sur l'acquisition de la petite propriété; notamment en matière d'habitation à bon marché et de jardins ouvriers, est parmi celles dont l'application ne va pas sans soulever de nombreuses difficultés. Cette situation provient d'abord du fait que la diversité et l'éparpillement des textes et surtout leur confusion avec les prescriptions intéressant spécialement les prêts ne permettent de s'y retrouver qu'à grand-peine. En second lieu, il convient de relever que les dispositions actuellement en vigueur ne répondent plus, dans beaucoup de cas, aux réalités économiques et sociales d'aujourd'hui. Enfin, certains problèmes n'ont pu trouver une solution satisfaisante pour la raison qu'ils ne sont pas prévus par la réglementation existante et que l'administration ne les a jamais abordés que par le biais de décisions d'espèce. Ces problèmes et ces difficultés ont été résolus ... (on omet) par des instructions ministérielles.“*

Il faut dire que la pratique actuelle des décisions ministérielles, jugée non compatible avec le droit constitutionnel¹ a servi pendant des décennies comme instrument d'adaptation et d'interprétation extrêmement souple, la preuve en est d'ailleurs l'absence de tout contentieux judiciaire en la matière. Cela explique donc également le fait que cette matière n'ait jamais été présentée sous la forme de règlements grand-ducaux.

Mis à part cette obligation formelle de présenter la législation conformément aux exigences constitutionnelles, il est devenu nécessaire d'en modifier les dispositions de fond en examinant l'aspect fiscal et l'aspect social.

Dans sa lettre du 27 juillet 1998 Monsieur le Ministre des Finances rappelle d'ailleurs à Monsieur le Directeur de l'Enregistrement et des Domaines „qu'il lui semble opportun d'étudier dans quelle mesure le régime actuel mériterait à être revu dans sa globalité“.

L'aspect fiscal²

Cet aspect présente deux volets:

L'égalité du citoyen devant la loi fiscale et la technique fiscale.

Aux termes de l'article 101 de la Constitution, il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.

¹ Arrêt de la Cour Constitutionnelle du 6 mars 1998

² Observation sur la terminologie

En ce qui concerne la terminologie employée dans cette loi et notamment celle de la description de l'opération effectuée par le receveur, les auteurs ont employé les termes suivants:

Le receveur calcule les droits normalement dus. Le cas échéant, c.-à-d. en cas d'application de la loi, le montant calculé subit un „ABATTEMENT“ et l'opération aboutit à une REDUCTION totale ou partielle des droits.

Le montant de l'abattement est déduit du CREDIT D'IMPOT du bénéficiaire, tel que visé à l'article 3.

Tel que le système d'exemption du droit d'enregistrement fonctionne actuellement, on pourrait avoir des doutes sur sa constitutionnalité. L'exemption fiscale accordée s'apparente en effet beaucoup plus à l'allocation d'une subvention réservée à certaines personnes plutôt qu'à un avantage fiscal dont peut bénéficier tout citoyen. Il est vrai que la technique utilisée ne se prêtait pas à une autre approche.

Le changement radical d'approche pourra choquer mainte personne habituée à penser et à agir d'après des schémas de pensée bien établis en matière sociale. Les critères utilisés associent presque automatiquement le concept social avec celui de l'indigence. Le présent projet de loi, en posant un nouvel accent fiscal, n'en élimine nullement l'accent social mais en propose une autre approche:

En renonçant à des montants importants d'impôts normalement dus en cas d'acquisitions d'immeubles, la Chambre adopte une loi à caractère social global, alors que dans la réglementation actuelle, le caractère social individualisé l'emporte nettement sur l'aspect fiscal.

On pourrait également évoquer une redistribution plus équitable des avantages fiscaux.

Se décider pour une optique plus égalitaire, donc plus juste devant la loi fiscale, ne veut donc pas dire que l'aspect social soit négligé. L'Etat ne subventionne ni ne privilégie l'acquisition de maisons ou d'appartements luxueux, il accorde à tout acquéreur résident un crédit d'impôt, qu'il utilisera lors de l'acquisition d'un logement convenable, dans lequel il est obligé de résider effectivement et à titre principal pendant une durée minimale.

Dans le système proposé, il n'y a plus lieu de procéder continuellement à l'adaptation de certains critères p.ex.: limites de revenu, fortune etc., mais d'adapter périodiquement seulement le montant du „crédit d'impôt“, compte tenu de l'évolution des prix du marché immobilier.

Il est prévu de donner à chaque résident, acquéreur un seul „crédit d'impôt“. A lui de décider de l'utiliser de la manière la plus judicieuse et la plus responsable.

L'aspect social

La terminologie utilisée dans l'ancienne réglementation révèle une approche sociale qui était peut-être de mise avant la Première Guerre Mondiale. La maison à acquérir sera la petite propriété, bien délimitée en mètres carrés avec une bonification pour le jardin ouvrier. Les limites des revenus et de fortune ont été progressivement augmentées pour tenir compte de l'évolution des salaires, du revenu des deux époux, des immeubles recueillis dans les successions parentales et autres. Les conditions des H.B.M., énumérées dans un questionnaire fastidieux établi normalement par le notaire, moyennant une rétribution de quelque 250 euros, portent sur une série de données décrites ci-après sous le chapitre de la simplification.

Il va sans dire que le contrôle de ces conditions constitue un travail administratif important, travail devant en fait aboutir à une exonération de l'impôt alors que d'autre part, les actes d'acquisition, ne bénéficiant pas des réductions fiscales, sont rapidement analysés et rapportent en outre l'impôt dû: Le „rendement fiscal“ des receveurs est donc inversement proportionnel avec leur travail!

L'expérience a montré que les cas limites, les cas de rigueur sont inévitables, malgré un système raffiné d'atténuation progressive tant en ce qui concerne le revenu des bénéficiaires que le revenu cadastral de l'immeuble. La différenciation des logements construits avant 1930 et après 1930 se révèle aujourd'hui comme absolument obsolète et il a été jugé plus simple de prendre comme seule référence le prix payé pour le logement. Il est évident que ce seul critère retenu pour le bénéfice de l'exonération doit faire l'objet d'un contrôle sérieux. A cette fin les receveurs disposeront prochainement d'un programme informatisé de contrôle relatif à la valeur des immeubles (fichier immobilier national) telle que cette valeur se dégage des prix de vente appliqués. Ils exécuteront leur travail conformément aux dispositions de la loi du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession.

Contrairement à l'approche actuelle consistant à accorder un avantage fiscal, parfois assez substantiel, à une catégorie de personnes remplissant certaines conditions et refusant l'avantage à celles qui ne les remplissent pas (ou manquent à une seule condition) la nouvelle approche ne prend en considération qu'un seul critère objectif applicable pour tous: la valeur de l'immeuble.

La limite du crédit proposé correspond au montant du droit d'enregistrement et de transcription à payer pour un logement d'une certaine qualité. Une personne célibataire qui achètera un logement pourrait d'après le projet bénéficier d'un „crédit d'impôt“ jusqu'à concurrence de 20.000 euros, ce qui correspondrait au prix approximatif dudit logement de 285.700.- euros.

Etant prévu que chaque acquéreur aura droit à ce crédit, l'achat effectué par deux personnes, par exemple deux époux, donnera droit à un crédit d'impôt de 40.000.– euros, ce qui correspond à une valeur de l'immeuble d'approximativement 571.400.– euros.

Par rapport à la situation actuelle on pourrait avancer que le système actuel est plus favorable que le système proposé en ce sens que la loi actuelle accorde la réduction d'impôt à plusieurs reprises lorsque la maison est vendue après le délai obligatoire d'occupation.

A cet égard il faut observer que des catégories entières de personnes étaient exclues du bénéfice de la réduction fiscale, alors que le projet actuel observe une stricte égalité devant la loi fiscale. On oublie également dans ce raisonnement que chaque nouvelle acquisition devait répondre aux strictes conditions d'obtention de la réduction fiscale et qu'en pratique beaucoup de personnes ne remplissaient plus ces conditions lors d'une deuxième acquisition.

La question se pose dès lors si le législateur ne devrait pas, après la vente d'un logement ayant bénéficié de l'exemption d'impôt, accorder la totalité du crédit d'impôt à une deuxième acquisition, celle-ci n'étant par ailleurs soumise à aucune autre condition (p. ex. de fortune, revenu etc.), que celle exigée pour la première acquisition. Les auteurs de la loi ont écarté cette possibilité pour les raisons suivantes:

L'égalité devant la loi fiscale n'est plus assurée. Certaines personnes aisées pourront bénéficier indéfiniment de l'exonération en multipliant les acquisitions alors que les revenus du citoyen moyen, ne permettent à celui-ci de n'acquérir qu'une seule maison ou peut-être encore un appartement dans toute sa vie.

Il s'agit dès lors non pas de créer des avantages importants pour les personnes aisées, mais de favoriser l'accès à la propriété normale, du standard communément admis dans notre pays, précisément au profit de ce citoyen moyen.

Ceux qui, pour une raison quelconque, vendent leur logement de 571.400.– euros, ayant donc reçu un avantage fiscal énorme, le monnayeront lors de la vente, on ne voit pas pourquoi l'Etat devrait subventionner une deuxième acquisition.

Une autre raison est constituée dans le potentiel important de spéculation qui se réaliserait dans ces cas.

Très peu de ventes ont lieu sans la réalisation d'une plus-value. S'il n'y a rien de répréhensible dans la réalisation d'un bénéfice, fût-il important, lors de la vente d'un immeuble, on doit se demander si l'Etat doit, après réalisation d'un bénéfice petit ou grand, accorder une nouvelle subvention pour opérer éventuellement une deuxième vente et ainsi de suite.

Prendra-t-on en compte la comparaison entre le prix d'acquisition et le prix de vente pour accorder le cas échéant l'abattement? On retomberait dans l'incertain, dans l'arbitraire, la complication et la fameuse dissimulation de prix mise en oeuvre ad hoc.

Finalement, l'idée de crédit d'impôt est incompatible avec le renouvellement continu de celui-ci. Le crédit d'impôt s'utilise et s'épuise, s'il se reconstituait nous serions dans une situation qui générerait en fait une abolition du droit fiscal. Aucun pays n'a procédé à une telle abolition, certains l'ont remplacé par la TVA. Le législateur luxembourgeois n'a pas repris cette option, pour de bonnes raisons.

Les options mises en oeuvre, le montant du crédit d'impôt et le mécanisme de fonctionnement constituent un équilibre raisonnable de ce que le citoyen peut attendre de l'Etat, et sur ce que l'Etat peut renoncer en fiscalité.

La simplification: Un autre objectif majeur de la loi

Citons pour commencer les critiques parfois fort justifiées des hommes de l'art:

„Il ne faut donc s'étonner que de plus en plus d'auteurs exigent une simplification fondamentale de la législation fiscale. Au fil des décennies, les règles applicables en la matière ont dégénéré en une indescriptible forêt vierge, dans laquelle seuls les professionnels qui s'en occupent à plein temps s'y retrouvent (et encore!). La multiplication des finalités assignées à l'impôt, les tentatives faites afin de personnaliser la charge fiscale dans la mesure du possible ont créé autant de distinctions et d'exceptions s'entremêlant, se superposant et se chevauchant. L'heure paraît venue d'élaguer le fourré, de simplifier les textes, la complexité débouchant sur l'obscurité, l'incompréhension, l'ésotérisme et finalement le rejet par le contribuable.“ (Alain Steichen, Manuel de Droit fiscal Tome 1 1996)

Pour que le nouveau régime devienne et reste un instrument simple et efficace, il faut se tenir au seul but de la loi: Accorder une exemption d'impôt unique à tout acquéreur résident qui acquiert un logement aux fins d'y habiter au moins pendant une période de cinq ans.

Il est délibérément fait abstraction, lors de l'allocation de l'abattement, de toute considération d'ordre patrimonial dans le chef des bénéficiaires.

En outre, il n'est pas tenu compte des conditions sociales: le mariage, le nombre d'enfants, le revenu, la fortune, la nationalité, l'invalidité et d'autres facteurs lesquels, s'ils étaient pris en compte, rendraient au projet la même complexité que le régime actuel.

D'autre part, il faut signaler que d'éventuelles situations limites qui résulteraient de l'application de cette loi pourront être corrigées plus efficacement et de façon personnalisée par des primes, allocations et subsides de tout genre à accorder par d'autres services de l'Etat, à la mesure des besoins de ces personnes. Le montant proposé devrait couvrir tous les cas et devrait permettre même dans certains cas, l'exonération au moins partielle de l'acquisition d'un deuxième logement. En tout état de cause, l'aide individuelle corrigerait plus efficacement les cas de rigueur (qui sont l'exception et non la règle) que la fixation d'un crédit d'impôt élevé pour tous les bénéficiaires, option qui provoquerait par ailleurs des déchets fiscaux trop importants.

En adoptant ce système simplifié, l'Administration rejoint d'ailleurs les idées directrices applicables en matière de droits de succession depuis 1817, à savoir que les seuls critères qui comptent dans le chef de l'héritier pour la détermination du taux de l'impôt sont son degré de parenté avec le défunt et la valeur de l'héritage, sans tenir aucun compte de sa fortune personnelle, du nombre d'enfants etc. Une loi simple, qui a été miraculeusement épargnée par le législateur.

Pour mieux comprendre la dimension de la simplification projetée, il est nécessaire de décrire la complexité de la procédure actuelle applicable pour l'obtention du taux de faveur:

Les acquéreurs désirant profiter de la faveur fiscale sont tenus de fournir tous les éléments d'appréciation nécessaires. A cet effet le notaire remet, ensemble avec l'acte d'acquisition à enregistrer, une demande couchée sur une formule établie par l'administration et signée par l'acquéreur. Cette demande fournit tous les renseignements requis pour juger de l'octroi de la faveur fiscale. Elle est accompagnée d'un certificat d'imposition de l'administration des contributions. Les salariés sont obligés en outre d'y joindre un certificat du patron indiquant le salaire brut touché pendant l'année écoulée. Le cas échéant, tous ces certificats doivent porter sur les trois derniers exercices. D'autres certificats sont à produire par les acquéreurs qui voudraient profiter des dispositions concernant les invalides et les enfants qui sont aux études. La demande doit en outre être appuyée d'un extrait cadastral ou d'un certificat attestant la classe cadastrale. Le nombre de documents susceptibles d'étayer certaines situations spécifiques est indéfini tout comme aussi les cas atypiques qui se présentent avec une belle régularité.

On pourra donc facilement s'imaginer les ressources à mettre en oeuvre pour l'examen des demandes, lesquelles, en plus, sont souvent mal remplies ou remplies incomplètement, que ce soit par erreur ou dans une intention frauduleuse. L'administration avait du reste proposé, il y a quelques années, d'introduire un droit fixe spécifique de 10.000.- francs à percevoir par l'administration pour les actes de l'espèce, destiné à rémunérer le service rendu au bénéficiaire.

Le revenu cadastral de l'habitation et le revenu dont dispose l'impétrant sont à l'heure actuelle les deux éléments de taille dont le dépassement fait perdre à l'acquéreur tout ou partie de la faveur fiscale.

En ce qui concerne le revenu cadastral, il faut convenir d'un côté, que ce critère a fait ses preuves durant des décennies. La stabilité du revenu cadastral est due à l'application des critères permanents tels que nature, volume, situation locale des immeubles à l'exclusion des facteurs temporaires tels que conjoncture économique, affectation passagère et vétusté. D'un autre côté, force est de constater, qu'un immeuble peut avoir changé de consistance depuis l'évaluation cadastrale; il arrive fréquemment que des ajoutes, réunions, rénovations, démolitions ou divisions sont intervenues et que le revenu cadastral signalé n'en tient pas compte et de ce fait n'est plus tout à fait fiable. D'après le „Rapport Krecké“ la notion du revenu cadastral reste d'ailleurs contenue dans un seul domaine d'ordre fiscal, à savoir celui réglementant précisément les acquisitions en matière d'habitations à bon marché. Et le rapporteur de poursuivre: „Même dans le cadre de cette disposition unique, l'utilité du revenu cadastral n'est que toute relative: le Gouvernement doit recourir, en effet, à d'autres critères complémentaires pour garantir une certaine équité dans le traitement des demandes (recours à la notion de prix d'acquisition au n. i. 100 pour les logements construits avant 1930 et limitation du nombre des pièces). A notre avis, les niveaux

des seuils de revenu cadastral (325, 350, 375 ou 400 F) appliqués à l'égard d'immeubles construits depuis 1930 sont une autre preuve du caractère irréal du procédé d'évaluation."

Le présent projet de loi fait abstraction du revenu cadastral, le rend donc superflu.

Le critère du revenu imposable de l'impétrant, que ce revenu soit établi par l'administration des contributions ou qu'il résulte du certificat de l'employeur, est sujet à caution dans la mesure où le revenu déclaré est inférieur à celui effectivement encaissé. Les revenus du travail au noir, non pris en compte ni à l'administration des contributions ni à l'administration de l'enregistrement, donc non imposés, aboutissent de surcroît à l'octroi de l'allégement fiscal au fraudeur. Le requérant loyal au contraire, disposant des revenus identiques et déclarés dans leur intégralité, sera sanctionné pour son honnêteté en se voyant refuser la faveur fiscale pour dépassement des limites. Ce paradoxe, pour ne pas dire cette absurdité, ne saurait perdurer. Il y a lieu d'abandonner purement et simplement la condition de revenu pour s'en tenir à des règles de jeux plus objectives, non liées aux revenus du requérant.

En ce qui concerne la détention d'autres immeubles par l'acquéreur, il y a lieu de faire remarquer que d'après la réglementation actuelle „l'acquéreur et son conjoint, même séparés de biens, ne pourront posséder, en pleine ou en nue-propriété, la totalité d'une maison ou des parts dans une ou plusieurs maisons, sous condition que ces parts n'excèdent pas en totalité deux cinquièmes du revenu cadastral admis par la loi“.

Le présent projet ne tient pas compte de la détention d'autres immeubles par l'acquéreur, comme il ne prend pas en considération la fortune personnelle de l'acquéreur. Actuellement les receveurs éprouvent des difficultés à contrôler la situation de fortune des étrangers, candidats à la réduction des droits. Ils sont souvent confrontés à des situations où une personne, enfant de parents riches encore en vie, profite de la faveur fiscale, tandis qu'une autre personne, enfant de parents aisés décédés, se voit refuser le bénéfice de l'exemption fiscale, la limite de la fortune étant alors dépassée.

Pour le moment, les actes documentant une acquisition d'un terrain à bâtir ou d'une maison en voie de construction sont enregistrés au tarif ordinaire pour le motif qu'au jour de la présentation de l'acte à la formalité de l'enregistrement, l'acquéreur ne peut pas rapporter la preuve que la maison ou l'appartement construits restent dans la limite du revenu cadastral. Dans ce cas, après accomplissement de cette condition, les receveurs sont obligés de demander, après vérification de toutes les autres conditions, l'autorisation auprès du directeur afin de restituer aux impétrants les droits différentiels d'enregistrement et de transcription par voie de déduction sur les recettes courantes.

Le nouveau projet rend superflu à l'avenir de telles opérations fastidieuses.

Conclusion

Si le projet a le mérite de procéder à une simplification extrême de l'allocation du bénéfice fiscal en matière d'enregistrement, il repose également sur des considérations d'égalité du citoyen devant la loi fiscale.

L'introduction des nouvelles mesures fiscales n'aura probablement pas d'impact négatif sur les recettes du droit d'enregistrement; elles contribueront cependant à une intensification du commerce des maisons et appartements „usagés“, pour lesquels il existe actuellement un désavantage fiscal appréciable par rapport aux habitations „neuves“, qui bénéficient en outre d'un remboursement de la T.V.A.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

En vertu de cet article, il est accordé à tout acquéreur d'une habitation un avantage fiscal consistant en un montant déductible sur les droits d'enregistrement et de transcription lors de la formalité de l'enregistrement sous les limites et conditions déterminées aux articles suivants de la présente loi. Le montant maximal déductible de cet abattement constitue le crédit d'impôt visé à l'article 3.

Article 2

Cet article donne une définition des notions essentielles se trouvant à l'article 1er.

A l'alinéa 1er sont énumérées les différentes conventions à titre onéreux soumises au droit de mutation de 5% cités aux Nos 2 et 6 du § IX de la loi du 7 août 1920 et se rapportant à l'acquisition d'un immeuble ou parts d'immeubles. Sont en principe visées les mutations déclenchant l'exigibilité du droit de vente. L'acquisition peut porter soit sur la pleine propriété, soit sur la nue-propriété ou même l'usufruit d'un immeuble ou de parts indivises d'un immeuble, à condition que par suite de cette acquisition, il n'existe plus de démembrement de la propriété, de sorte que l'acquéreur de la nue-propriété ou de l'usufruit devient propriétaire de l'immeuble en question. Le but de cette disposition est de favoriser l'accès à la pleine propriété.

En ce qui concerne les dépendances, on constate que le bénéfice de la faveur fiscale est réservé aux dépendances bâties (remise, garage, grange etc.) ou non bâties (jardins et lopins de terre) attenantes ou séparées mais situées à proximité de l'habitation.

Le 2e alinéa décrit la destination de l'immeuble qui doit servir de logement à l'acquéreur. Y est prévu pour l'octroi de la faveur fiscale une habitation principale, personnelle et effective. L'administration se réserve le droit de contrôle sur place. L'occupation de l'immeuble doit consister en une mise à disposition à l'acquéreur de locaux et d'installations nécessaires pour y vivre selon ses habitudes. Sont donc exclues notamment les résidences secondaires, les maisons de week-end et les immeubles destinés à la location même partielle.

Quant aux terrains à bâtir, ils doivent se trouver dans une zone réservée par les communes en vue d'une construction immédiate de maisons d'habitation.

La résidence citée à l'alinéa 3 peut être définie comme le lieu où une personne physique demeure effectivement au moment de la signature de l'acte notarié. En cas de doute, celle-ci devra être rapportée par un certificat d'inscription du bureau de la population d'une commune.

Les personnes non encore résidentes lors de la signature de l'acte notarié ne sont pas déchues de la faveur fiscale. Pour elles, l'abattement n'est appliqué que lors de l'occupation réelle de l'immeuble dans les délais prévus par la présente loi.

Article 3

Les dispositions de cet article fixent le montant maximum de l'avantage fiscal (crédit d'impôt) dont une personne peut profiter lors de l'acquisition d'un immeuble. Cet avantage est personnel et non transmissible. S'il y a plusieurs acquéreurs, chacun peut bénéficier de la faveur fiscale au prorata de ses droits de propriété. En cas d'acquisition par deux époux par exemple, chacun des conjoints a droit au crédit d'impôt.

Ce montant se réfère à un prix ou à une soulte de 285.714,29.– euros par personne ou à un montant de 571.428,58.– euros en cas d'acquisition par deux époux.

Au lieu d'une adaptation régulière du montant maximum en plus ou en moins lors d'une modification du nombre indice des prix à la consommation, on a préféré une adaptation du montant par la loi budgétaire en tenant compte des circonstances économiques nouvelles ou des effets de l'inflation.

Article 4

A défaut des indications citées à cet article, aucune faveur fiscale ne peut être accordée. Celles-ci doivent donc figurer dans l'acte authentique lors de la présentation de l'acte à la formalité de l'enregistrement, sinon l'acte est enregistré au droit ordinaire. Une restitution des droits perçus ne peut pas être opérée étant donné que la loi a fait de ces mentions des conditions expresses pour l'octroi de l'avantage fiscal au moment de la présentation de l'acte à la formalité de l'enregistrement.

Les notaires sont tenus de mentionner dans l'acte public toutes ces indications. L'acquéreur, quant à lui, est donc parfaitement renseigné sur les sanctions en cas de non-respect des conditions requises.

Article 5

Cet article décrit la technique de l'imputation du crédit d'impôt qui ne peut porter que sur les droits simples d'enregistrement et de transcription. De toute façon le montant du crédit d'impôt ne peut pas être supérieur au montant visé à l'article 3. Est à prendre en considération le montant en vigueur lors de la passation de l'acte notarié et non celui en vigueur lors de la signature du compromis de vente.

Alors que l'article 1er énonce le principe du droit à l'abattement, le moment précis où l'acquéreur pourra faire valoir celui-ci est réglé par le présent article.

L'acquéreur résident le fera valoir lors de la passation de l'acte notarié et non lors d'un événement antérieur comme par exemple la signature du compromis ou d'un événement postérieur comme par exemple par une déclaration postérieure à l'acte notarié.

L'acquéreur qui n'est pas résident au moment de la passation de l'acte notarié, devra, conformément à l'article 2 (c) devenir résident du Grand-Duché de Luxembourg pour pouvoir faire valoir le crédit d'impôt, étant entendu que dans ce cas également, l'acte notarié doit documenter que l'acquéreur déclare vouloir bénéficier du crédit d'impôt.

Les „résidents“ entrent immédiatement dans le bénéfice du crédit d'impôt, tandis que les „non-résidents“ au moment de la signature de l'acte notarié, n'auront droit au crédit d'impôt que sur présentation d'une demande écrite après l'occupation effective de l'immeuble, prouvée notamment par le certificat de résidence.

L'utilisation de la réduction fiscale étant liée à la personne, il en résulte qu'en cas d'acquisition d'un immeuble par plusieurs personnes, le crédit d'impôt leur sera accordé proportionnellement à leur part dans l'immeuble acquis.

Dans tous les cas, le montant à percevoir à titre de droits d'enregistrement sera au moins de cent euros.

Dans la nouvelle approche qui remplace la relation administration-administré par la relation administration-client, la question se pose si l'administration rend un service au „client“ ou si le client rend un „service“ à l'administration. Les deux aspects se retrouvent dans les relations entre l'AED et le public. Alors que dans le volet T.V.A., la relation essentielle est celle du paiement du client de sa dette T.V.A., les volets Enregistrement, – Conservation des Hypothèques, – Domaines contiennent une nette prédominance de prestations de services rendues par l'Etat aux „clients“. L'Etat met à la disposition de tous les citoyens un service, une infrastructure susceptible de réaliser des prestations de services au profit de ceux qui le demandent. Il est dès lors dans la logique des choses, que, p.ex. les citoyens qui ne possèdent pas d'immeubles et ne font pas usage de la formalité de l'enregistrement ne participent pas financièrement au coût des prestations fournies par l'administration à des individus déterminés. Dès lors, les prestations effectuées par l'administration et qui consistent dans la formalité de l'enregistrement des actes, de la transcription des actes, de l'inscription des hypothèques, prestations qui garantissent au citoyen la sécurité des transactions immobilières, soient rémunérées à l'acte. La taxe proposée n'est pas symbolique, (pourquoi le serait-elle?) elle constitue un forfait raisonnable de la rémunération des services rendus par l'Etat, le montant proposé étant de 100 euros. Par rapport au gain substantiel obtenu par le bénéficiaire des présentes dispositions, le montant est défendable. Il constitue par ailleurs la confirmation du principe d'une rémunération de prestation rendue à un client par l'Etat et sera par ailleurs repris dans le cadre des prestations rendues dans le cadre de la „Publicité Foncière“.

Article 6

Le principe énoncé dans cet article appelle les observations suivantes:

On rencontrera des situations où un acquéreur n'a pas épuisé la totalité de son crédit d'impôt en vigueur lors d'une acquisition. Il a semblé équitable de faire bénéficier cet acquéreur, lors d'acquisitions ultérieures, du solde disponible auquel s'ajoutera, le cas échéant, une majoration du montant du crédit d'impôt prévue par l'article 3, intervenue après la dernière acquisition.

Pourra en outre bénéficier de la majoration du crédit d'impôt l'acquéreur qui, ayant profité de la totalité de son crédit d'impôt et occupé son immeuble pendant cinq ans, achète un nouvel immeuble. Ce cas, probablement plus rare, pourra se produire lorsque les montants maxima du crédit d'impôt auront été

fortement augmentés. Aucune obligation n'existe cependant pour l'acquéreur de se défaire de l'immeuble pour lequel il a profité de la faveur fiscale prévue par la présente loi.

Dans la logique de ce principe, un nouvel abattement sera accordé à tout acquéreur qui, lors d'une nouvelle acquisition, a, dans les cas visés à l'article 10, effectivement remboursé l'abattement accordé antérieurement.

Le système est donc modulé de façon à ce qu'un acquéreur ne puisse jamais obtenir un abattement supérieur au maximum du crédit d'impôt fixé par la loi, même s'il fait usage à plusieurs reprises de la faveur fiscale.

Dans les divers cas visés, il est entendu que chaque nouvelle acquisition qui bénéficie des avantages de la présente loi, sera soumise également aux conditions de celle-ci. On pourra donc exclure l'hypothèse que le crédit d'impôt est susceptible de susciter une spéculation immobilière quelconque.

Toute construction ou combinaison ayant comme résultat l'obtention d'un abattement supérieur applicable selon l'article 3 est considéré comme étant contraire à la loi.

Article 7

En cas d'acquisition d'un immeuble habitable, le délai d'occupation est fixé à deux ans. Il est étendu à quatre ans en cas d'acquisition d'une place à bâtir ou d'un immeuble en voie de construction.

En tout état de cause, il est réservé au directeur de l'enregistrement et des domaines un pouvoir discrétionnaire pour proroger les délais d'occupation susmentionnés dans des cas exceptionnels et sur demande écrite dûment motivée.

Article 8

Il faut que l'acquéreur ait l'intention d'habiter l'immeuble de façon continue et pendant une période normale. En tout cas l'occupation devra rester un fait acquis pendant une durée ininterrompue de cinq ans au moins sauf en cas de force majeure. Le cas de force majeure pourra être défini comme „un événement imprévisible et irrésistible qui provenant d'une cause extérieure au débiteur d'une obligation ou à l'auteur d'un dommage (force de la nature, fait d'un tiers, fait du prince) le libère de son obligation ou l'exonère de sa responsabilité“. (cf. Gérard CORNU, Vocabulaire juridique)

Les cinq situations exceptionnelles énumérées dans cet article ne laissent pas présumer pour l'acquéreur un abandon de son domicile de son plein gré.

La sanction pour une location, une cession ou une interruption de l'occupation de l'immeuble consiste en un remboursement total de l'abattement accordé, auquel s'ajoutent les intérêts au taux légal à partir du jour de l'octroi (article 10).

En outre, toute personne qui, pour des raisons professionnelles et indépendantes de sa volonté est obligée de transférer le lieu de sa résidence vers un autre endroit, soit à l'étranger, soit à l'intérieur du pays, comme par exemple des fonctionnaires de la force publique, des officiers publics, des agents du Ministère des Affaires Etrangères ou des employés de sociétés et qui pour ces motifs ne peuvent pas respecter les conditions d'occupation de leur logement, peuvent bénéficier d'une dispense de remboursement immédiate à la condition d'occuper continuellement l'immeuble dès leur nouvelle affectation pour parachever la durée d'occupation totale de cinq ans. Le bénéfice de cette prorogation spéciale est subordonné à la production d'un certificat à établir par l'employeur ou par les autorités hiérarchiques indiquant clairement la nouvelle affectation et attestant que l'occupation du logement par l'intéressé est impossible pour des raisons impérieuses de service.

Dans ce cas précis la location de l'immeuble n'entraîne pas le remboursement de l'abattement.

Article 9

D'après les dispositions de cet article aucune faveur fiscale n'est accordée aux acquéreurs ayant indiqué à l'acte une valeur insuffisante de l'immeuble et qui par ce fait ont dû payer un supplément de droits et un droit en sus à la suite d'une expertise judiciaire.

Il n'est pas non plus accordé un bénéfice fiscal aux personnes qui ont dissimulé le prix ou la soule d'un contrat ou d'un partage d'immeubles ou qui ont eu recours à une dissimulation par voie de simulation de contrat.

Article 10

En cas de non-observation du délai d'occupation, de la durée d'occupation prévus par les articles 7 et 8 et en cas de sanctions fiscales visées à l'article 9 de la présente loi, le remboursement de l'abattement se fait avec les intérêts légaux à calculer à partir du jour de l'octroi.

Le recouvrement du montant de l'abattement et des intérêts ainsi que les actes de poursuite se font d'après les dispositions légales prévues en matière d'enregistrement.

Le dernier alinéa prévoit l'octroi d'un nouvel abattement uniquement dans la situation où le remboursement avec les intérêts légaux d'un abattement accordé antérieurement a été effectivement opéré et ceci afin d'éviter tout abus de droit, sanction ultime contre ceux qui se sont soustraits à leur obligation de remboursement.

Article 11

La volonté du gouvernement ayant été de faire entrer en vigueur rétroactivement les dispositions de la nouvelle loi à partir du 7 mai 2002, l'ancienne loi coexistera pendant un certain temps avec la nouvelle loi. Il y a néanmoins lieu de ne pas accorder un avantage injustifié à ceux qui bénéficient des anciennes dispositions en n'imputant pas à ceux-ci le montant de l'abattement sur leur crédit d'impôt, alors que les bénéficiaires de la nouvelle loi se verraient imputer cet abattement pendant la période d'application simultanée des deux lois. Outre le fait que les bénéficiaires de l'ancien régime sont dispensés de faire l'avance des droits d'enregistrement, contrairement aux bénéficiaires de la nouvelle loi (pendant la période de transition du 7 mai 2002 jusqu'à la publication de la loi), l'obligation de résidence à leur égard existe seulement pendant une année contre cinq années dans la nouvelle loi.

Aucun des bénéficiaires ne perdra au change, la disposition concernée n'a pour objectif que l'équité fiscale.

La loi prévoit dans son article 4 que „le bénéfice de l'abattement est subordonné à la condition que l'acte notarié contienne ...“ un certain nombre d'engagements de la part de l'acquéreur. Alors que ces déclarations d'engagement n'ont pu figurer dans les actes notariés avant la publication de la loi, il est prévu de faire une déclaration analogue écrite en présence du receveur compétent. La formule sera établie par l'administration.

Articles 12 et 13

Les anciennes dispositions légales resteront d'application jusqu'à trois jours francs après la publication de la présente loi au Mémorial. Ainsi, cette loi aura couvert les cas de réduction d'impôts jusqu'à ce que la nouvelle loi soit effectivement applicable. Il en résulte, que malgré le fait que la nouvelle loi soit rétroactivement applicable jusqu'au 7 mai 2002, il n'y a pas lieu de faire coïncider l'abrogation de l'ancienne loi avec la mise en vigueur de la nouvelle loi, ceci afin d'éviter un vide juridique pendant la période du 7 mai 2002 jusqu'au jour de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Il n'en résulte aucun désavantage pour les bénéficiaires, puisque ceux qui remplissent les conditions de l'ancienne loi auront la réduction fiscale, alors que ceux qui ne les remplissent pas, pourront présenter leur demande de réduction pour autant que les actes notariés ont été reçus à partir du 7 mai 2002.

Il reste à remarquer que les personnes ayant pu profiter de la faveur fiscale d'après les anciennes dispositions légales, sont tenues de remplir toutes les conditions y prévues même après l'abrogation de ces dispositions.