

N^{os} 4971⁶
 4972⁶
 4973⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, et portant modification:

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Employés privés (2.7.2002)	2
2) Avis de la Chambre de Commerce (11.7.2002)	4
– Dépêche du Directeur de la Chambre de Commerce au Président de la Chambre des Députés (15.7.2002).....	4

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(2.7.2002)

Par lettre du 14 juin 2002, Monsieur Jean-Claude Juncker, ministre des Finances, a soumis les projets de loi et de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Les présents projets de textes législatifs s'inscrivent dans le cadre des mesures annoncées le 7 mai 2002 par le Premier ministre à l'occasion de sa déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays.

Ils ont pour objet de remédier à la situation tendue sur le marché des habitations et des logements locatifs qui s'aggravera probablement encore au vu des perspectives relatives à l'évolution démographique.

2. Les prix des terrains ont constamment augmenté ces dernières années et tournent autour des 50.000 euros/are aux alentours de la ville de Luxembourg.

Entre 1994 et 1998, le prix moyen des terrains au Luxembourg a progressé de 32% pour atteindre 10.418 euros/are.

Malgré la construction de nombreux logements, la pénurie vient encore de s'alourdir. Selon le Premier ministre, 33.700 logements ont été construits de 1986 à 2000, c'est-à-dire 2.400 par an, alors que 3.500 auraient été nécessaires pour satisfaire aux besoins.

Récemment le Gouvernement a adapté la proposition du ministre du Logement qui envisage la construction de 9.000 logements sur cinq ans, alors que seuls 4.125 avaient été prévus. En outre, l'Etat continue sa collaboration avec les communes en établissant des plans financés en commun pour le développement de logements.

3. La Chambre des Employés Privés salue la présente initiative gouvernementale qui vise à pallier le manque massif d'habitations et de logements au Grand-Duché.

Par les projets soumis pour avis, le Gouvernement tient à augmenter l'offre de terrains à bâtir, d'habitations et de logements en créant un cadre fiscal avantageux à la vente de terrains et d'habitations. En outre, la demande sera stimulée notamment en réduisant les droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles.

4. Les modifications visant plus particulièrement l'offre sont les suivantes:

- pour les années d'imposition 2002, 2003 et 2004, la taxe sur les plus-values réalisées lors d'une vente de terrain à bâtir ou d'immeuble par des personnes privées sera ramenée à 25% du taux d'imposition moyen, c'est-à-dire un taux maximum de 9,5%.

Ce nouveau taux est appliqué en cas de vente et en cas de spéculation (vente réalisée dans les deux ans suivant l'acquisition ou la constitution de l'immeuble). Actuellement, le bénéfice de spéculation est imposé au taux marginal imposable du contribuable (maximum 38%), tandis que le revenu provenant d'une vente est imposable à la moitié de ce taux (maximum 19%);

- les personnes physiques vendant des terrains se situant dans un lotissement sont imposées jusqu'à présent selon le régime d'imposition des commerçants (maximum 38%). Un taux maximum de 9,5% leur sera garanti sur les plus-values pendant la période 2002-2004, à condition toutefois que le terrain fasse partie du patrimoine privé du particulier depuis au moins 15 ans au moment de l'apport en vue d'un lotissement. En outre, en cas de donation de terrains, la mesure ne s'applique qu'à un seul terrain par bénéficiaire désigné par le donateur;
- de même, les organismes à caractère collectif bénéficieront de réductions fiscales sous forme d'une exemption de 25% du bénéfice provenant de la vente de terrains à bâtir entre 2002 et 2004. Ne sont pas visées les ventes d'immeubles bâtis qui restent entièrement imposables. En outre les terrains doivent se situer en zone d'habitation.

Les personnes privées disposant d'un terrain dans le cadre d'une entreprise de lotissement, mais ne remplissant pas les conditions pour tomber sous le régime fiscal favorable, peuvent également bénéficier de la mesure de l'exemption de 25%;

- afin d'augmenter l'offre de logements locatifs, le taux d'amortissement accéléré sur les immeubles en propriété privée (personne physique ou morale) mis en location passe de 4 à 6% et la durée

d'amortissement de 4 à 6 ans. Cette disposition, à caractère définitif, a un effet rétroactif au 1er janvier 2002.

En ce qui concerne les modifications limitées aux années d'imposition 2002-2004, les anciennes dispositions seront à nouveau d'application après l'écoulement de cette période.

5. Au niveau de la demande, le projet prévoit les mesures suivantes:

- le droit d'enregistrement de 7% pour l'acquisition d'un terrain ou d'un logement, qui constitue actuellement la règle, devient désormais l'exception.

En cas d'achat d'un terrain ou d'un logement, le droit d'enregistrement ne sera plus dû si le prix d'acquisition reste en dessous d'un montant forfaitaire. Cet abattement sur la taxe s'élèvera à 20.000 euros pour un célibataire et à 40.000 pour un couple.

Si le prix d'acquisition dépasse ces montants, le droit d'enregistrement est seulement dû sur la différence. Si le prix d'acquisition est inférieur à l'abattement, le montant non épuisé pourra être reporté à une acquisition future. Cette mesure entre en vigueur avec effet rétroactif au 7 mai 2002;

- en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le taux est actuellement de 3% après remboursement. Les délais d'attente pour le remboursement de 15 à 3% sont actuellement très longs. Ce principe de remboursement sera maintenu.

Une exception sera faite en cas de travaux de réaménagement, d'agrandissement et de rénovation en permettant aux artisans de facturer directement les 3% de TVA dus par le client. Cette mesure a pour objet d'accélérer le traitement des autres dossiers.

6. La CEP•L accueille les nouvelles dispositions en matière de remboursement de la TVA, mais regrette cependant que celles-ci ne s'appliquent pas aux constructions neuves.

Elle propose ainsi d'étendre l'application immédiate du taux de TVA de 3% aux acquisitions de nouvelles habitations.

Afin d'éviter des abus, la Chambre des Employés Privés est d'avis qu'un contrôle strict des prix des entrepreneurs du secteur de construction sera nécessaire. Il faut en effet surveiller scrupuleusement ces prix pour que les entrepreneurs ne maintiennent pas leurs prix de vente au même niveau en intégrant la baisse de la TVA dans leur bénéfice aux dépens des consommateurs.

En outre, la CEP•L estime que le problème du remboursement de la TVA ne se serait jamais posé, si l'Administration traitait les dossiers dans des délais raisonnables.

S'il n'est pas envisagé d'étendre cette mesure aux nouvelles habitations, la CEP•L suggère alors que l'Administration prenne dans l'immédiat les mesures nécessaires afin de diminuer les délais d'attente intolérables. Elle est en effet d'avis que limiter la facturation immédiate à 3% de TVA aux seuls réaménagements ne peut contribuer efficacement à la réduction de ces délais d'attente.

7. En dehors de remarques ponctuelles, notamment en ce qui concerne la TVA, la CEP•L marque son accord aux présents projets de loi et de règlement grand-ducal.

Elle salue la volonté du Gouvernement de résoudre à court terme la problématique du manque de logements par des mesures incisives.

Dans ce contexte, elle approuve particulièrement que les modifications proposées ne sont applicables que transitoirement et qu'une évaluation de leur portée est prévue. Cette vérification des effets permettra, le moment venu, une remise en question des mesures adoptées.

La CEP•L est d'avis qu'en cas de constat d'inefficacité de ces dispositions, il ne faudra pas appliquer de nouveau automatiquement la législation actuelle.

Elle demande que, le cas échéant, des mesures plus incisives et éventuellement plus répressives soient introduites.

La Chambre des Employés Privés tient également à remarquer que si elle salue les mesures annoncées dans une optique de court terme, elle est toutefois d'avis qu'au vu des perspectives démographiques du Grand-Duché et l'exiguïté de son territoire, toute la problématique du logement mérite une réflexion sur le fond et nécessite des réformes plus structurelles.

Dans ce contexte, la CEP•L rappelle que le Gouvernement a annoncé depuis nombre d'années une réforme de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes qui jusqu'à ce jour est restée lettre morte.

Luxembourg, le 2 juillet 2002

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

DEPECHE DU DIRECTEUR DE LA CHAMBRE DE COMMERCE AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(15.7.2002)

Monsieur le Président,

Par la présente, nous vous transmettons (60 exemplaires de) l'avis de la Chambre de Commerce relatif aux projets de lois mentionnés sous rubrique. Etant donné que ces projets seront soumis au vote des députés sous peu, nous vous faisons parvenir notre avis exceptionnellement par cette voie.

Nous vous prions de distribuer par une procédure d'urgence ces documents aux députés pour leur permettre de consulter notre avis encore avant le vote des projets de lois. Par la même occasion, nous tenons à exprimer notre mécontentement quant au bref délai imparti aux instances consultatives pour élaborer un avis sur ces projets de loi. En effet, ces derniers ont été soumis à la Chambre de Commerce seulement en date du 14 juin 2002.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il n'aurait pas été nécessaire de soumettre ces textes au vote du Parlement encore avant la fin de la session parlementaire. Par contre, il aurait été plus raisonnable d'adopter les mesures après une période de consultation plus longue et de faire appliquer les dispositions à partir de l'année d'imposition en cours ou d'appliquer le droit commun en matière d'entrée en vigueur d'une loi.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments très distingués.

Le Directeur,
Paul HIPPERT

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(11.7.2002)

Par sa lettre du 14 juin 2002, Monsieur le Ministre des Finances a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis des trois projets de loi et des deux projets de règlement grand-ducal sous rubrique.

Ces projets s'inscrivent dans le contexte des actions gouvernementales visant à réduire le déséquilibre croissant entre l'offre et la demande de logements au Grand-Duché.

Les mesures relatives aux projets sous avis, essentiellement fiscales, ont été annoncées par le Premier Ministre lors de sa déclaration sur la situation économique et financière du pays en date du 7 mai 2002.

L'objectif des projets sous avis est en l'occurrence similaire à celui du projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement qui porte principalement sur quatre axes de mesures, dont la promotion du droit au logement, la création d'un Observatoire de l'Habitat, la promotion de la mixité sociale et la réalisation d'habitations bien conçues dans des structures urbaines de qualité.

Ce dernier s'inscrit dans le contexte de la transposition des mesures prévues par le programme d'action „Logement“, qui suit de près les objectifs énoncés dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999.

D'emblée la Chambre de Commerce se doit de critiquer la procédure appliquée pour l'adoption des textes sous avis. En effet, le délai imparti aux instances consultatives ne leur a pas permis de rédiger un avis circonstancié sur cette matière, qui se distingue par sa complexité et qui est très importante d'un point de vue économique et fiscal. Par ailleurs, différentes dispositions soulèvent également des questions d'équité fiscale. Aussi la Chambre de Commerce doit-elle se limiter à commenter brièvement les mesures essentielles.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il n'y avait aucune raison qui aurait pu justifier la hâte et l'excès de zèle des auteurs des projets de loi pour soumettre ces projets au vote du Parlement encore avant la fin de la session parlementaire. Il aurait été plus logique, plus raisonnable et plus simple d'adopter les mesures après une période de consultation et de réflexion plus longue et de faire appliquer quelques dispositions à partir de l'année d'imposition en cours et, pour d'autres dispositions, d'appliquer le droit commun en matière d'entrée en vigueur d'une loi.

*

1) PROJET DE LOI

relative aux mesures, en matière d'impôts directs, destinées à encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir et d'habitations

Les mesures proposées par le premier projet de loi ont pour objet de déclencher une action offensive et positive en vue d'augmenter l'offre de terrains à bâtir, d'habitations et de logements locatifs et visent principalement à alléger temporairement la charge fiscale en matière de réalisation de terrains et d'immeubles bâtis. Le but est ainsi de créer sur une période de trois années un cadre fiscal avantageux à la vente de terrains et d'habitations.

Selon l'exposé des motifs, le Gouvernement entend procéder à un bilan des mesures après les années d'imposition 2002 à 2004 et décider à ce moment s'il sera utile de recourir à des mesures contraignantes en vue de pallier la rétention de terrains à des fins spéculatives.

Les articles du projet de loi sont regroupés sous deux titres; le premier concerne les dispositions qui se limitent sur trois années, le deuxième a trait aux mesures ayant un caractère définitif.

Le Titre I regroupe ainsi les mesures temporaires se limitant aux opérations réalisées sur des immeubles bâtis et non bâtis faisant partie du patrimoine privé des contribuables, ainsi que sur des terrains à bâtir détenus soit par des personnes physiques dans le cadre d'une entreprise de lotissement, soit par des organismes à caractère collectif.

Pour ce qui est des immeubles bâtis et non bâtis faisant partie du patrimoine privé d'une personne physique, il est proposé de ramener l'imposition du bénéfice de spéculation et du revenu provenant d'une aliénation à titre onéreux après une période de deux ans à un taux équivalent à un quart du taux global (9,5%), ce qui correspond à une diminution de 75% pour la première catégorie et de 50% pour la deuxième par rapport à la situation actuelle.

Quant aux terrains à bâtir détenus par une personne physique dans le cadre d'un lotissement, le projet de loi prévoit, sous certaines conditions, un allègement fiscal temporaire en faveur des personnes (notamment de celles qui possèdent des terrains agricoles hérités se trouvant depuis des générations dans la même famille) disposées à participer à un projet de lotissement ou à vendre des terrains compris dans un lotissement. La mesure afférente conduit, lors de la vente d'un terrain à bâtir, à une charge fiscale au titre de l'impôt sur le revenu diminuée de 75% par rapport à la situation actuelle (avec un taux d'imposition maximum diminuant de 38% à 9,5%).

Les personnes concernées pourront par ailleurs bénéficier de l'abattement de revenu imposable de 50.000 euros pour une personne seule, respectivement de 100.000 euros pour un couple marié.

En ce qui concerne les terrains à bâtir détenus par un organisme à caractère collectif, le projet de loi propose d'introduire temporairement un allègement fiscal de 25% du bénéfice provenant de l'aliénation de terrains à bâtir par des collectivités soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités.

La Chambre de Commerce n'est pas convaincue que les mesures proposées pour les années d'imposition 2002 à 2004 vont se solder par une offre accrue de terrains à bâtir ou d'immeubles d'habi-

tation. En effet, à son avis, les problèmes majeurs dans ce contexte sont plutôt le coût exorbitant et les délais trop longs liés à la réalisation d'un lotissement. Toujours est-il que la limitation dans le temps des mesures proposées permettra de dresser un bilan sur leur impact budgétaire et sur leur capacité de contribuer à l'augmentation de l'offre de terrains et de logements.

Le Titre II du projet de loi concerne deux mesures à caractère définitif, dont la modification de la date du transfert à titre onéreux d'un droit réel portant sur un bien immobilier (modification apportée à la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, proposant le recours à la date de l'acte notarié ou des actes assimilés) et du régime d'amortissement pour logements locatifs.

Cette dernière modification vise à rendre plus attractif l'investissement dans le logement locatif en relevant le taux d'amortissement accéléré sur les immeubles bâtis de 4% à 6% et en étendant sa période d'application de 5 à 6 ans (après l'année de l'achèvement du logement). Ce nouveau taux serait applicable aux personnes physiques et morales, ainsi qu'aux dépenses d'investissement effectuées en cas de rénovation d'un logement ancien (à condition que les dépenses dépassent 20% du prix d'acquisition du bâtiment).

La Chambre de Commerce approuve ces dispositions qui devraient rendre plus attractif l'investissement immobilier ou l'investissement dans le logement locatif par rapport à d'autres formes d'investissement, le plus souvent financier, en relevant la rentabilité du premier par rapport au second.

*

2) PROJET DE LOI

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

En vue de faciliter l'accès à la propriété des habitations personnelles, ce projet de loi propose un abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à servir d'habitation. Les auteurs du projet de loi fixent le montant de l'abattement, appelé crédit d'impôt, à 20.000 euros pour chaque acquéreur, donc à 40.000 euros pour des époux achetant ensemble un logement.

Compte tenu du fait que les taxes d'enregistrement et de transcription se situent actuellement à quelque 7% de la valeur d'achat d'un immeuble, cet abattement ou crédit d'impôt aura pour effet que dorénavant l'acquéreur d'un immeuble ou d'un terrain à bâtir d'une valeur inférieure ou égale à 286.000 euros ne paye plus que la taxe minimale, c'est-à-dire 100 euros. En cas d'acquisition conjointe par deux époux, la valeur bénéficiant de l'abattement atteint le double, en l'occurrence 572.000 euros. Les tranches de valeur dépassant la partie bénéficiant de l'abattement seront taxées aux taux normaux.

Le bénéfice de l'abattement est subordonné à plusieurs conditions, dont notamment l'obligation pour l'acquéreur d'occuper personnellement l'immeuble pendant 5 années au moins.

Les auteurs du projet de loi estiment que le texte proposé conduira non seulement à une simplification extrême de l'allocation du bénéfice fiscal en matière d'enregistrement, mais assurera également l'égalité du citoyen devant la loi fiscale. Ils ne s'attendent pas à un impact négatif sur les recettes du droit d'enregistrement, mais à un impact positif sur le marché des maisons et appartements usagés, pour lesquels il existe actuellement un désavantage fiscal appréciable par rapport aux habitations nouvelles (bénéficiant par ailleurs d'un remboursement de la T.V.A.).

La date d'entrée en vigueur proposée est celle du 7 mai 2002, correspondant à celle de la déclaration sur l'état de la nation du Premier Ministre. La Chambre de Commerce réitère ses critiques quant à la procédure hâtive engagée par les autorités pour passer au vote ces dispositions, alors que dans le présent cas, elles auraient simplement pu faire appliquer les mesures aux acquisitions d'immeubles ou de terrains documentées par acte notarié conclu à partir du 1er janvier 2002.

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas à l'abattement. Cependant, elle est d'avis que cet abattement aura comme seul effet de libérer, pour le contribuable, plus de moyens financiers lors de l'achat d'un immeuble d'habitation personnelle ou d'un terrain sur un marché en déséquilibre manifeste et constant entre l'offre et la demande. Il en découlera une nouvelle hausse des prix des immeubles d'habitation et des terrains. Il est à craindre que cette mesure du côté de la demande n'aille plus que compenser les mesures du côté de l'offre prévues par le premier projet de loi commenté ci-dessus (visant notamment une hausse de l'offre de terrains).

Par ailleurs, l'abattement n'engendrera certainement pas une simplification du système actuel ou moins de travail administratif pour l'Administration de l'Enregistrement. En effet, la surveillance du respect des conditions d'octroi demande beaucoup d'engagement et parfois, les responsables de l'Administration seront appelés à trancher des cas de rigueur.

En outre, le système proposé profitera seulement une fois à un acquéreur, alors que sous le régime de la loi sur les habitations à bon marché, certains acquéreurs pouvaient se voir appliquer plusieurs fois une réduction de taxes.

*

3) PROJET DE LOI modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

Afin de limiter les effets négatifs résultant des retards de remboursement d'une partie de la TVA-logement lors de la livraison, de la construction, de la rénovation ou de la transformation de logements, il est proposé dans ce projet de loi d'appliquer directement le taux superréduit de 3% aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt d'un logement affecté à des fins d'habitation principale.

Pour des motifs de contrôle, le système de remboursement actuel est maintenu dans certains cas. Les auteurs proposent pour les mêmes raisons que les requérants adressent une demande préalable pour l'application directe du taux superréduit à l'Administration de l'Enregistrement. Les assujettis doivent par ailleurs produire trimestriellement le détail des factures émises au taux superréduit.

La Chambre de Commerce peut approuver ce projet de loi. Elle est cependant d'avis que les autorités doivent tout mettre en œuvre afin de réduire dans les meilleurs délais les retards accumulés lors des remboursements de la TVA-logement.

Les projets de règlement grand-ducal se rapportent à l'exécution des nouvelles dispositions proposées par les différents projet de loi et ne donnent pas lieu à des observations particulières de la part de la Chambre de Commerce.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver les projets de loi et de règlement grand-ducal quant au fond. Toutefois, elle doit vivement critiquer la quasi-absence de délai pour la procédure de consultation, ce qui a exclu la possibilité de rédiger un avis circonstancié sur un sujet complexe et important avant le vote par le Parlement. Ceci est d'autant plus regrettable qu'il n'y ait pas eu une urgence ayant pu justifier l'évacuation hâtive des projets sous rubrique avant la clôture de la présente session parlementaire.

