

**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

