

Objet : Projet de loi portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs. (4632PMR)

*Saisine : Ministre des Finances
(4 mai 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de loi (dénommé ci-après, le « Projet ») a pour objet, par le biais d'un assouplissement temporaire du régime de taxation des plus-values immobilières réalisées après deux ans à compter de la date d'acquisition du bien¹, d'inciter la mise sur le marché d'immeubles bâtis et non bâtis, afin de parer au manque d'offre.

Le Projet comporte un article unique. Il s'inscrit, d'après l'exposé des motifs, dans le cadre du volet immobilier de la réforme fiscale.

La Chambre de Commerce souscrit pleinement à l'objectif affiché du Projet. Cette mesure devrait conforter l'offre, au contraire de nombreuses autres initiatives, comme le rehaussement des intérêts hypothécaires déductibles, qui renforcent au contraire la demande, donc la pression à la hausse sur les prix.

La Chambre de Commerce se permet néanmoins de s'interroger sur l'efficacité du Projet dans sa forme actuelle à plusieurs titres.

Tout d'abord, **la « fenêtre d'opportunité » laissée par le Projet est trop courte**. Même si le Projet exerçait un impact sur le marché immobilier, un contrecoup se manifesterait nécessairement dès janvier 2018, avec à la clef une pression plus forte que jamais sur les prix après la date couperet du 31 décembre 2017. Il conviendrait, pour espérer avoir un impact significatif, d'étendre la période sur une durée de quatre ans, éventuellement en la faisant rétroagir au 1^{er} janvier 2016 et en l'étendant jusqu'au 31 décembre 2019, à l'instar du régime préférentiel précédent mis en place de 2002 à 2006².

¹ Le Projet prévoit de réduire le taux d'imposition au quart du taux global correspondant au revenu global ajusté, conformément à l'article 131, alinéa 1^{er}, d) de la loi modifiée concernant l'impôt sur le revenu du 4 décembre 1967, nonobstant les divers abattements éventuellement disponibles (en abrégé ci-après, la « LIR »).

² Loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, 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.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce ne comprend pas pourquoi les Auteurs du Projet ont **limité le bénéfice de cette mesure aux seuls contribuables personnes physiques et ne l'ont pas ouvert aux personnes morales** qui détiennent pourtant une très grande partie du parc immobilier luxembourgeois. De nombreux terrains et logements sont détenus sous forme notamment de sociétés civiles, par exemple du fait de multiples héritages. Cette restriction est d'autant plus surprenante que le régime préférentiel temporaire de 2002-2006 précité était ouvert aux personnes morales. Au-delà de cette différence de traitement difficilement justifiable, l'impact sur l'offre reste donc largement indéterminé. L'absence de chiffrage de l'impact budgétaire de la mesure ne contribue d'ailleurs pas à lever cette indétermination. Certes, la dix-septième actualisation du Programme de stabilité du Luxembourg³ comporte un tableau chiffrant l'impact budgétaire de la réforme fiscale annoncée en février 2016 mais la mesure sous avis ne fait cependant pas l'objet d'une estimation distincte. La fiche financière jointe au Projet n'est pas plus précise à ce propos.

Pour la Chambre de Commerce, la situation actuelle paraît déjà relativement avantageuse en ce qui concerne la taxation des plus-values immobilières, à distinguer des « bénéfiques de spéculation », en tout cas en ce qui concerne la résidence principale qui est actuellement déjà exonérée d'impôt sur les plus-values.

S'agissant d'immeubles autres que la résidence principale, le traitement fiscal paraît également assez clément pour des logements relativement récents, car la base taxable est le prix de cession diminué du prix d'acquisition réévalué et augmenté des frais d'obtention (frais de notaire essentiellement). Soit, à titre d'exemple, un bien acquis en 2007 pour 500.000 euros, qui serait revendu au 2ème semestre 2016 à 650.000 euros avec une plus-value de 30%⁴. La base de calcul de la plus-value en cas de frais de notaire de 10.000 euros serait $500.000 - (400.000 * 1,15^5 + 10.000)$, soit 65.000 euros. A cette base s'applique un abattement décennal de 50.000 euros (100.000 euros en cas d'imposition collective). La plus-value nette taxable se réduit donc à $65.000 - 50.000 = 15.000$ euros. Ce montant ne peut être négatif. Pour un contribuable de la classe 1 dont le revenu imposable ajusté est de 100.000 euros⁶, l'impôt sur la plus-value se monte à 2.145 euros⁷ avant la mesure sous avis, et à 1.072,5⁸ euros après la mesure, soit une différence limitée à 1.072,5 euros, soit 0,165% du prix de revente.

Il existe des cas où le gain fiscal serait plus important en termes absolus. Par exemple pour un bien dont le prix d'acquisition initial en 2007 est de 1.000.000 euros et le prix de revente en 2016 de 1.300.000 euros. En l'absence de surcroît d'abattement, lorsque ce dernier aurait déjà été utilisé durant la période de 10 ans, le gain fiscal imputable au projet de loi sous avis serait non plus de 1.072,5 euros, mais de 10.010 euros. Soit un avantage tout de même réduit en relatif, égal à 0,8% du prix de revente seulement.

Un autre exemple concerne le cas de revente de biens plus anciens, bien que dans ce dernier cas, le prix d'acquisition forfaitaire (pour les terrains) ou minimal (pour les bâtiments) puisse amoindrir la plus-value calculée, donc le gain fiscal potentiel de la mesure sous avis. Mais

³ Cf. ledit programme, p. 18.

⁴ Cette hypothèse paraît réaliste : selon l'Observatoire de l'habitat, l'augmentation des prix enregistrés des appartements existants aurait été de l'ordre de 31% du 1er trimestre de 2007 au 4ème trimestre de 2015

⁵ coefficient de réévaluation ; voir la page 3 du formulaire modèle 700F de l'administration des contributions directes.

⁶ le taux de taxation moyen étant de 28,6% dans ce cas précis, en vertu des nouveaux barèmes présentés par le Gouvernement le 29 février 2016.

⁷ $0,5 * 28,6\% * 15.000$ euros = 2.145 euros.

⁸ $0,25 * 28,6\% * 15.000$ euros = 1.072,5 euros.

il serait fâcheux que la mesure sous avis ne soit en mesure de raviver que le segment des habitations les plus anciennes, donc potentiellement les plus vétustes.

Dès lors, même dans le cas le plus défavorable en terme de taxation des plus-values – soit la revente d'un immeuble ne constituant pas la résidence principale – le gain fiscal potentiel associé au Projet paraît relativement réduit. Un abattement plus généreux (ou le cas échéant un crédit d'impôt, qui serait intéressant pour les petites transactions), se substituant temporairement ou non à l'actuel abattement décennal, aurait pu contribuer à rehausser l'impact économique de la mesure. La Chambre de Commerce doute que des avantages de cet ordre incitent les personnes physiques à anticiper de manière décisive leurs ventes de biens immobiliers, ou puissent constituer l'élément déclencheur d'une quelconque décision de vente.

Pour la Chambre de Commerce, le Projet risque de ne bénéficier qu'à des personnes physiques qui avaient de toute manière l'intention de mettre ces biens sur le marché (effets dits d'aubaine), ou qui comptaient les revendre aux alentours de cette date (une personne qui avait l'intention de revendre en mai 2016 risque de retarder quelque peu la revente ; à l'inverse, une personne qui aurait, en l'absence de la nouvelle mesure, revendu en 2018 pourrait anticiper de quelques mois la revente afin de bénéficier de l'avantage précité⁹.

En conclusion, la Chambre de Commerce estime que la mesure va dans la bonne direction, mais que son impact aurait pu être renforcé par une extension de la période durant laquelle elle est applicable et par un rehaussement de l'abattement décennal et l'instauration d'un autre abattement plus réduit, éventuellement *pro rata temporis*, pour les situations qui ne bénéficient pas de l'abattement décennal et/ou d'un crédit d'impôt.

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

* * *

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

PMR/DJI

⁹ Ce dernier cas de figure semble tout de même discutable car un éventuel gain de 0,8% serait *a priori* inférieur à la progression probable des prix immobiliers sur une période de 6 mois à un an selon l'Observatoire de l'habitat puisque la pente d'augmentation des prix immobiliers est de l'ordre de 4% par an en moyenne.