

SIMPLIFICATION DE LA TVA IMMOBILIERE

Rapport du sénateur MARINI février 2010)

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9 - (Art. 238 octies, 256, 257, 257 bis, 258, 260, 261, 261 D, 262, 266, 268, 269, 270, 278 ter, 278 sexies, 279-0 bis, 284, 285, 289, 290, 293 C, 296 ter, 634, 730, 852, 1115, 1384 A, 1594 F, 1594-0 G, 1692, 1757, 1788 A, 1829 du code général des impôts, art. L. 88 et L. 176 du livre des procédures fiscales) - Simplification de la TVA immobilière

I. LE DROIT EXISTANT 2

A. L'INVENTION DE LA TVA EN FRANCE, SA GÉNÉRALISATION EN EUROPE 2

B. L'ÉVOLUTION DU DROIT FISCAL FRANÇAIS EN MATIÈRE IMMOBILIÈRE 3

C. LES CONTRADICTIONS ENTRE LE DROIT NATIONAL ET LE DROIT EUROPÉEN..... 3

D. LA NON-CONFORMITÉ DU DROIT FRANÇAIS EST UNE SOURCE D'ÉVASION FISCALE 4

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ 5

A. LA MISE EN CONFORMITÉ DE NOTRE DROIT NATIONAL AVEC LA DIRECTIVE 2006/112/CE DU 28 NOVEMBRE 2006 5

1. La modification de la définition du « terrain à bâtir » 5

2. Le redevable de la TVA redevient le vendeur du « terrain à bâtir » 6

3. La fin de l'exonération de TVA pour les « terrains à bâtir » 6

4. La modification du régime des « marchands de biens » 7

5. L'exigibilité de la taxe dans le cas d'une vente en état futur d'achèvement (VEFA) 7

B. QUELQUES MESURES DE SIMPLIFICATION DU DROIT 8

1. La généralisation de la livraison à soi-même (LASM)..... 8

2. La clarification de solutions doctrinales..... 9

3. La suppression de dispositions obsolètes..... 9

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES..... 9

A. LA NÉCESSITÉ D'ÉVITER À LA FRANCE UNE PROBABLE CONdamnATION 9

B. L'IMPACT DU NOUVEAU RÉGIME DE TVA IMMOBILIÈRE SUR LES PARTICULIERS ET LES AUTRES OPÉRATEURS PRIVÉS..... 10

C. DES DISPOSITIONS SANS INCIDENCE SUR LE NIVEAU DES RESSOURCES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES 10

D. UNE FISCALITÉ IMMOBILIÈRE SUR LA VOIE DE LA SIMPLIFICATION. 11

AVANT L'ENTRÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE	11
APRÈS L'ENTRÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE	14
E. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION AU TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	16
1. Préciser les modalités d'application du taux réduit direct aux opérations dites de « pass foncier ».....	16
2. Traiter le cas des opérations d'accession à la propriété réalisées dans les quartiers dits « Anru ».....	17
3. Supprimer une rédaction inutilement restrictive dans l'hypothèse où le redevable n'est plus assuré de mener à bien son projet de construction	17

Commentaire : le présent article vise à assurer la mise en conformité du droit français avec la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et à simplifier les règles en matière de TVA immobilière.

Cet article additionnel propose de reprendre le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, le 2 décembre 2009, à l'**article 55** de la proposition de loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit, dite « **proposition de loi Warsmann 2** ».

L'adoption de cet article additionnel, ainsi que celle des amendements tendant à intégrer au projet de loi de finances rectificative les articles 56 et 57 de la même proposition de loi, permettrait d'accélérer l'adoption définitive du volet fiscal de ce texte

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'INVENTION DE LA TVA EN FRANCE, SA GÉNÉRALISATION EN EUROPE

Impôt indirect sur la consommation créé en 1957 en France, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a consisté à substituer à une taxation auprès des vendeurs finaux, qui sont nombreux et peu contrôlables, un prélèvement **au fur et à mesure du processus de production** et de création de la valeur ajoutée. Son intérêt économique et sa fiabilité en ont fait le succès depuis lors.

En 1967, la première directive européenne TVA s'est imposée à tous les Etats membres qui ont abandonné tout autre impôt sur le chiffre d'affaires. Cette **généralisation** a grandement facilité la mise en place du marché commun, ainsi que la libre circulation des biens et services.

L'étape décisive du processus d'harmonisation a eu lieu en 1977, avec la directive 77/388/CEE du 17 mai 1977 dite « **sixième directive** » **TVA**, tendant à unifier les diverses règles nationales relatives à son champ d'application, à son assiette et à l'exercice du droit à déduction.

Plusieurs directives ultérieures sont ensuite intervenues pour **éliminer les divergences existant** entre les régimes nationaux et ont procédé à des ajustements à la marge.

Au final, la **directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006** a réécrit celle de 1977 en incorporant toutes les modifications intervenues entre ces deux dates. Elle constitue désormais le texte communautaire traitant de la TVA auquel les droits nationaux doivent se conformer.

Si la France a bien appliqué les dispositions communautaires en matière de biens meubles, elle a en revanche, pendant toutes ces années, conservé des règles particulières concernant les immeubles.

B. L'ÉVOLUTION DU DROIT FISCAL FRANÇAIS EN MATIÈRE IMMOBILIÈRE

Depuis le XIX^{ème} siècle, les immeubles sont fiscalement « saisis » au moment des mutations, au moyen des **droits d'enregistrement** qui pèsent sur l'acquéreur. Ces droits représentent par ailleurs pour les collectivités territoriales une recette essentielle.

Pour les immeubles neufs (immobilier en cours de construction ou achevé depuis moins de cinq ans), auxquels ces droits étaient plus difficiles à appliquer directement, la « **TVA immobilière** » a été créée en 1963. Par imprégnation des principes gouvernant les droits d'enregistrement, elle est restée toutefois un impôt **prélevé auprès de l'acquéreur**. Elle obéit ainsi à une logique inverse de celle de la TVA « classique », selon laquelle le vendeur est aussi le redevable de cette taxe.

Au risque économique d'une taxation « en cascade » que présente cette forme d'imposition, s'ajoute aujourd'hui un risque de nature juridique. En effet, si ce dispositif n'a certes pas fait l'objet jusqu'ici d'observations particulières de la part de la Commission européenne, **les tribunaux administratifs (TA) ont récemment été saisis de plusieurs litiges mettant en lumière une insécurité juridique réelle** : le droit communautaire et la législation nationale présentent des contradictions concernant la TVA immobilière.

C. LES CONTRADICTIONS ENTRE LE DROIT NATIONAL ET LE DROIT EUROPÉEN

On peut relever **trois niveaux de non-conformité** de la TVA immobilière française au regard du droit communautaire.

Tout d'abord, c'est l'acquéreur qui est le redevable de la TVA immobilière. Or, cette exception aux principes généraux de la TVA est en opposition avec le **droit communautaire pour qui le redevable, dans le cas de cet impôt, doit toujours être le vendeur**.

Par ailleurs, l'article 257-7 du code général des impôts (CGI) **écarter du champ d'application de la TVA immobilière les terrains à bâtir acquis par des particuliers pour la construction de maisons d'habitation, au profit d'une taxation aux droits d'enregistrement**^{161(*)}. Cette mesure dérogatoire rentre toutefois en contradiction avec la directive de 2006 précédemment citée qui prévoit que ces opérations ne peuvent être exonérées de la TVA^{162(*)}.

Enfin, les **marchands de biens** connaissent un régime particulier de TVA sur leur marge leur permettant de déduire la TVA qui a grevé les frais d'aménagement, en application de l'article 257-6 du CGI. Or, ce régime est, lui aussi, contradictoire avec le principe de la taxation aux différentes étapes de la production.

Pendant plusieurs décennies, ni les autorités françaises ni les autorités européennes n'ont cherché à surmonter cette opposition entre les deux droits qui ne portait à conséquence ni sur le jeu de la libre concurrence (puisque les immeubles ne sont, par nature, pas délocalisables) ni sur le montant total des sommes collectées.

Deux éléments nouveaux sont cependant venus attirer l'attention des services fiscaux et doivent inciter la France à adapter son dispositif de TVA immobilière :

- d'une part, **la Commission européenne vient d'engager une procédure contentieuse** à l'égard du dispositif français. Si rien n'est fait, la France court le risque d'être condamnée à l'issue d'une procédure qui peut prendre deux à trois ans ;

- d'autre part, le hiatus existant entre le droit national et le droit communautaire rend possible une **évasion fiscale** pour l'instant très limitée, mais bien réelle.

D. LA NON-CONFORMITÉ DU DROIT FRANÇAIS EST UNE SOURCE D'ÉVASION FISCALE

D'ores et déjà, les services fiscaux ont relevé **deux cas** d'évasions fiscales avérées. Portant préjudice aux ressources publiques, ces cas ne peuvent toutefois pas être qualifiés de fraudes, dès lors qu'ils s'appuient sur les contradictions existant actuellement entre le droit national et le droit européen.

Lorsque deux opérateurs réalisent une opération sur un terrain à bâtir, l'acquéreur doit s'acquitter, selon le droit français, de **droits d'enregistrement faibles (0,715 %)**. Mais cette vente, en vertu des règles fiscales européennes, ne peut être exonérée de TVA et doit donc être taxée à **19,6 %**.

Le cédant ne peut être recherché en paiement de la taxe puisque le droit national désigne son acquéreur comme redevable. Par ailleurs, l'administration ne peut s'opposer à l'exercice de la déduction de la taxe qui a grevé les dépenses qu'il a engagées pour la réalisation de l'opération, dès lors que le droit communautaire l'y autorise.

Mais **l'acquéreur** peut à son tour invoquer le droit communautaire pour refuser d'acquitter la taxe. Cette position a été confortée par un arrêt du tribunal administratif (TA) de Versailles en 2001.

Les conditions sont dès lors réunies pour que la taxe ayant grevé les dépenses d'amont soit déduite, et donc remboursée, sans que l'administration ne puisse avoir la garantie que l'un des opérateurs acquittera la TVA sur l'opération.

Selon la direction de la législation fiscale (DLF), cette fraude, qui suppose que le vendeur et l'acquéreur soient de mauvaise foi et probablement complices, reste marginale et le montant du préjudice ne dépasse probablement pas **quelques centaines de milliers d'euros**. Pour autant, cette possibilité ne doit pas perdurer dans notre législation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MISE EN CONFORMITÉ DE NOTRE DROIT NATIONAL AVEC LA DIRECTIVE 2006/112/CE DU 28 NOVEMBRE 2006

Le présent article additionnel propose de mettre en conformité le dispositif national de TVA immobilière avec la directive de 2006. Pour ce faire, **il reprend et met en application les trois grands principes généraux présidant à la logique de la TVA :**

- **en principe, toutes les opérations sont taxables ;**
- **toutefois, certaines opérations peuvent être exonérées ;**
- **du fait de l'existence de ces exonérations, les opérateurs peuvent se voir offrir la faculté d'opter néanmoins pour la taxation à la TVA.**

La mise en conformité du droit national avec la directive de 2006 passe par les **cinq points** suivants : la modification de la définition du terrain à bâtir, l'inversion du redevable de la TVA, la fin de l'exonération de TVA pour les terrains à bâtir, la modification du régime des « marchands de biens » et l'exigibilité de la taxe dans le cas d'une vente en état futur d'achèvement (VEFA).

1. La modification de la définition du « terrain à bâtir »

La loi n° 63-254 du 15 mars 1963 portant réforme de l'enregistrement, du timbre et de la fiscalité immobilière qualifie de « terrain à bâtir » toute parcelle pour laquelle l'acquéreur prend **l'engagement de construire** dans l'acte qui constate la mutation à son profit, sans considération de la nature du terrain ou de sa situation au regard des règles d'urbanisme. Cet engagement, qui conditionne l'exonération de droits d'enregistrement doit, sauf prorogation accordée par l'administration, être réalisé dans les quatre ans de l'acquisition. Le dispositif implique un suivi administratif sur la même durée des acquisitions de terrains concernés en vue, s'il y a lieu, de remettre en cause l'avantage consenti initialement par une application rétroactive des droits de mutation à la charge de l'acquéreur assortie de l'intérêt de retard.

Le II du présent article vise à modifier l'article 257 du CGI, afin de définir comme « terrains à bâtir » les terrains situés dans un secteur désigné comme constructible du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme (PLU) ou par un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation, ou par une carte communale dans une zone constructible. **Cette nouvelle définition permet de ne plus faire dépendre la définition du « terrain à bâtir » de l'intention de l'acquéreur.**

Aux termes du IX du présent article modifiant l'article 268 du CGI, **celui qui achètera un « terrain à bâtir » sans droits à déduction de TVA et qui le revendra sera taxé sur la marge réalisée.** Le droit communautaire permet en effet de taxer la marge réalisée par un opérateur : l'article 392 de la directive de 2006 autorise les Etats membres à considérer que, pour les livraisons de bâtiments et de terrains à bâtir achetés en vue de la revente par un assujetti qui n'a pas eu droit à déduction à l'occasion de l'acquisition, la base d'imposition est constituée par la différence entre le prix de vente et le prix d'achat.

Ainsi, dans le cas où un aménageur achète un « terrain à bâtir » à un particulier, cette transaction ne pourra pas faire l'objet d'une perception de TVA. Pour autant, en revendant ce même terrain avec des aménagements, **une TVA de 19,6 % sera perçue sur la différence entre le prix de vente et le prix du foncier, c'est-à-dire sur les aménagements.**

Ce dispositif n'engendrera pas de pertes de recettes pour les collectivités territoriales, car le présent article maintient le principe d'une taxation au titre des droits d'enregistrement. C'est l'objet du paragraphe XXI qui prévoit, à l'article 1594 F *quinquies* du CGI, que sont soumis à la taxe de publicité foncière ou au droit d'enregistrement de 0,715 %, « *les mutations à titre onéreux de terrains à bâtir et d'immeubles neufs mentionnés au 2 du I de l'article 257 lorsqu'elles sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée, sauf application des modalités prévues à l'article 268* », à l'exception de « *celles qui sont visées au I du A de l'article 1594-0 G* », c'est-à-dire de celles visées par le XXII du présent article.

2. Le redevable de la TVA redevient le vendeur du « terrain à bâtir »

Actuellement, en matière de TVA immobilière, **l'acquéreur est le redevable**, dès lors que la manifestation de son engagement de construire qualifie la parcelle de « terrain à bâtir ».

Cette « inversion du redevable » au regard du droit commun de la TVA crée les conditions d'une **perte de recettes fiscales** pour le budget de l'Etat dans la mesure où le cédant et l'acquéreur peuvent se prévaloir chacun d'une législation : dans un cas, pour exercer un droit à déduction d'une taxe qu'il n'a pas collectée, et dans l'autre pour ne pas l'acquitter.

La suppression de cette « inversion du redevable », rendue possible par la simplification de la définition du « terrain à bâtir » dès lors que la soumission à la TVA de la livraison n'est plus tributaire de l'engagement pris par l'acquéreur, rendra le droit fiscal français en la matière conforme à la directive de 2006 et sera de nature à **mettre fin aux montages** permettant d'éluider la taxe.

3. La fin de l'exonération de TVA pour les « terrains à bâtir »

Par l'article 40 de la **loi n° 98-1266 de finances pour 1999**, le législateur a réduit fortement les droits de mutation pour les particuliers achetant un « terrain à bâtir ». Ces droits, supérieurs à 16 %, ont ainsi été abaissés à 5,09 %.

Parallèlement, **l'achat d'un tel terrain par un particulier a été exonéré de TVA**. Cette mesure était destinée à relancer le secteur de la construction. Mais cette exonération de TVA des acquisitions de « terrains à bâtir » par les particuliers est en contradiction avec la directive qui prévoit une taxation systématique de tous les terrains. C'est une des raisons pour lesquelles la Commission européenne a entamé une procédure contentieuse à l'encontre de la France.

Ce système présente, en outre, un **effet pervers** : la cession ne faisant pas l'objet d'une soumission à la TVA, les personnes concernées ne peuvent bénéficier du droit à la déduction de celle-ci.

C'est pourquoi le présent article propose un dispositif permettant de rendre la **TVA applicable à ces opérations sans, pour autant, modifier l'équilibre financier actuel**. Dans

le cas d'une cession d'un terrain à bâtir d'un particulier à un autre particulier, le présent article ne change rien : la cession sera frappée des seuls droits d'enregistrement.

4. La modification du régime des « marchands de biens »

En matière immobilière, les opérateurs qualifiés de « marchands de biens » achètent des terrains ou des immeubles, sur lesquels ils ne prennent pas d'engagement de construire, en vue de les revendre. Leur régime national actuel prévoit une taxation systématique sur la marge des transactions réalisées qu'ils réalisent, là où la directive de 2006 ne prévoit qu'une taxation sur option s'agissant des immeubles non neufs et des terrains ne constituant pas des « terrains à bâtir ». Le dispositif national actuel revient par conséquent à **priver les acteurs économiques de la possibilité d'opter**.

La **mise en place par le présent article d'une option** d'entreprise pour la taxation des livraisons de terrains ne répondant pas à la définition de « terrain à bâtir » et des immeubles achevés depuis plus de cinq ans est conforme à la réglementation européenne. Elle vise à offrir plus de souplesse aux opérateurs en leur permettant d'opter pour être soumis à la TVA et en les mettant ainsi en situation de pouvoir déduire cette TVA de celle qu'ils ont collectée.

Par ailleurs, le présent article procède à **deux aménagements complémentaires** du régime des marchands de biens :

- le IX prévoit l'application d'un **régime de TVA sur marge**, conforme aux prescriptions de la directive de 2006 et limité par conséquent à la livraison d'un « terrain à bâtir » ou d'un terrain ou immeuble pour lesquels une option a été formulée lorsque l'acquisition du bien vendu n'a pas ouvert droit à déduction. De la sorte, les conditions sont réunies pour que, en dépit de leur réintégration dans le champ de la taxe, les livraisons de « terrains à bâtir » aux particuliers qui les destinent à la construction d'une maison individuelle supportent une charge fiscale équivalente à celle qu'elles supportent actuellement. Cette charge correspond à une TVA sur la marge du cédant à laquelle s'ajoutent les droits de mutation ;

- le XIX du présent article supprime l'article 852 du CGI qui impose des **contraintes administratives devenues inutiles**. Ces contraintes avaient été mises en oeuvre à une époque où il n'existait pas, pour les opérateurs concernés, d'obligations comptables à partir desquelles l'administration fiscale pouvait être en mesure de suivre les opérations.

5. L'exigibilité de la taxe dans le cas d'une vente en état futur d'achèvement (VEFA)

Les règles nationales applicables pour les VEFA, qui prévoient l'exigibilité de la taxe au moment de la signature de l'acte entre le professionnel et le particulier, ne sont **pas conformes à la directive européenne** selon laquelle seule une exigibilité de la taxe au fur et à mesure des versements, ou à la livraison, est concevable.

Le présent article propose donc de reporter l'exigibilité de la taxe lors de l'encaissement du prix pour les VEFA, de manière à **mettre fin aux incertitudes juridiques et aux avantages indus de trésorerie** dont bénéficient certains opérateurs.

Il vise, par ailleurs, à limiter l'assujettissement des particuliers à la première livraison d'un immeuble dans les cinq ans de son achèvement aux seuls cas où l'immeuble a été acquis en

VEFA, ce qui exclut par conséquent les cas où l'immeuble a été bâti par le particulier. Cette évolution permet au particulier qui n'est pas en mesure d'opérer la déduction faute d'être en possession des factures de travaux de construction grevés de TVA, ou d'avoir supporté de la TVA sur l'assiette foncière de la construction, de ne plus être redevable de l'impôt. L'effet recherché de cette mesure est d'**alléger le coût d'acquisition pour l'acquéreur suivant**.

A l'inverse, la soumission à la TVA de la première cession par un particulier, dans les cinq ans de son achèvement, d'un immeuble qu'il a acquis en VEFA est maintenue. Elle conduit en effet, dans la très grande majorité des cas, à une **charge fiscale moindre** en permettant la déduction de la TVA ayant grevé l'acquisition^{163(*)}.

Sous le **régime actuel**, un particulier qui achète un terrain pour y construire lui-même sa maison et qui la revend avant cinq ans se voit appliquer une TVA de 19,6 % sur cette construction. Or, par définition, il n'est pas en mesure de déduire une quelconque TVA, s'il a lui-même construit sa maison. Cette situation est d'autant plus injuste que si ce même particulier attend le délai de cinq ans, il n'a qu'à s'acquitter des droits de mutation au taux habituel, soit 5,09 %.

B. QUELQUES MESURES DE SIMPLIFICATION DU DROIT

La mise en conformité du droit français au droit communautaire n'est pas le seul objet du présent article. Certains principes juridiques, tels, que celui des livraisons à soi-même (LASM), sont généralisés, tandis que des éléments de doctrine fiscale reçoivent une **consécration législative**.

1. La généralisation de la livraison à soi-même (LASM)

La LASM est un concept juridique qui permet de **traiter tous les opérateurs de la même façon**. Sans ce mécanisme, une entreprise qui détient un terrain pour y faire construire un bâtiment ne serait pas taxée sur le terrain, alors que celle qui achète un immeuble neuf l'est. Grâce à ce concept, la première entreprise fait l'objet d'une taxation « pour ordre » qui permet de ne pas la traiter différemment de la seconde.

Le II du présent article propose de généraliser le dispositif de la LASM, prévu par l'article 257 du CGI, afin d'assurer, conformément aux principes de l'article premier de la directive de 2006, la **neutralité de la taxe** selon qu'un immeuble est acquis auprès d'un promoteur ou construit par son utilisateur lui-même.

Le présent article généralise donc la LASM dans le but d'**éviter les distorsions de concurrence**, tout en assouplissant les exigences procédurales. Seule une exception subsistera : le dispositif proposé dispense de LASM les bâtiments vendus dans les deux ans qui suivent leur achèvement, dans la mesure où cette formalité, désormais inutile, n'induit aucune modification fiscale. En effet, dans ce cas, le CGI ne prévoit pas la perception de taxe. C'est ce que confirme le XI du présent article, qui dispose que la liquidation de la taxe exigible au titre des LASM mentionnées au 1° du a) du 3 du I de l'article 257 peut être effectuée jusqu'au 31 décembre de la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle est intervenu l'achèvement de l'immeuble. Elle fait l'objet de la déclaration mentionnée à l'article 287 du CGI, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

2. La clarification de solutions doctrinales

Le XX du présent article propose une banalisation du régime de faveur de l'article 1115 du CGI consistant à étendre à tout professionnel, prenant l'engagement de revendre dans un délai de cinq ans, la **suspension des droits d'enregistrement** (sauf taxe de publicité foncière au taux réduit) sur leurs acquisitions de terrains et d'immeubles bâtis. A cet égard, il convient de rappeler que la doctrine fiscale prévoit déjà une prorogation automatique d'une année du délai légal de quatre ans.

En outre, en modifiant le II de l'article 1594-0 G du CGI, le XXII du présent article prévoit la **reconduction de l'exonération de droits de mutation** lorsque l'acquéreur d'un terrain, ou d'un immeuble ancien dont la démolition est envisagée, prend l'engagement de construire dans le délai de quatre ans. Le régime de prorogation de ce délai sur décision de l'administration est également allégé et sécurisé par une solution d'acceptation tacite.

Par ailleurs, la modification du IV de l'article 1594-0 G opérée par le XXII du présent article prévoit que, si l'administration veut opposer son refus concernant cette prorogation, sa décision doit être motivée. La charge de la preuve est ainsi inversée : **le délai est prolongé sauf si l'administration prouve qu'il n'y a pas d'intention de construire.**

Enfin, les possibilités de substitution entre les engagements prévus aux articles 1115 et 1594-0 G du CGI précédemment cités, actuellement admises à certaines conditions par la doctrine administrative, sont formalisées par le XXII du présent article. De la sorte, les opérateurs se voient offrir une **plus grande souplesse** dans la gestion de leurs opérations.

3. La suppression de dispositions obsolètes

Le II du présent article « purge » l'article 257 du CGI de quelques dispositions devenues obsolètes. La rédaction proposée ne reprend pas, par exemple, les **livraisons à soi-même de viandes**, actuellement prévues au 9° de l'article 257, ni les quantités de boissons manquantes chez les entrepositaires agréés visées au 11° de la rédaction actuelle du même article.

De même, la mention spécifique concernant les **livraisons à soi-même d'ouvrages de circulation routière** donnant lieu à la perception de péages soumis à la TVA est supprimée. En effet, le droit commun permet d'ores et déjà d'accéder au même résultat.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

A. LA NÉCESSITÉ D'ÉVITER À LA FRANCE UNE PROBABLE CONDAMNATION

En adaptant le dispositif de la TVA immobilière pour le rendre compatible avec la directive 2006/112/CE, le présent article permet de **lever un risque juridique très fort** pesant sur la France. Il y a en effet tout lieu de penser que la non-conformité du dispositif national actuellement en vigueur en matière de TVA immobilière sera immanquablement sanctionnée par le juge européen.

Ce risque juridique milite pour une adoption rapide du nouveau dispositif. A cet égard, il convient de relever qu'alors que le texte initial de la proposition de loi envisageait une entrée

en vigueur de cet article au 1^{er} janvier 2011, un amendement de M. Carré a été adopté par l'Assemblée nationale pour permettre une entrée en application **dès le 1^{er} juillet 2010**.

B. L'IMPACT DU NOUVEAU RÉGIME DE TVA IMMOBILIÈRE SUR LES PARTICULIERS ET LES AUTRES OPÉRATEURS PRIVÉS

La réforme de la TVA immobilière portée par le présent article additionnel aboutit à un système **identique au dispositif existant du point de vue du particulier qui souhaite acquérir un « terrain à bâtir » pour y construire son habitation**.

Actuellement, dans ce cas, la TVA s'applique sur la marge réalisée par l'aménageur ou le lotisseur en amont et elle s'accompagne des droits d'enregistrement au taux normal sur le prix total. Dans **la nouvelle architecture** proposée pour la TVA immobilière, un résultat identique est atteint en utilisant l'option offerte aux Etats membres par l'article 392 de la directive du 28 novembre 2006 précitée, qui permet que la première vente par un assujetti d'un terrain défini comme « à bâtir » soit imposée du côté du vendeur sur sa marge.

Par ailleurs, le nouveau dispositif envisagé permet de revenir au droit commun du régime de la TVA où le redevable de la taxe est le vendeur. Dans cette perspective, une crainte aurait pu se faire jour concernant la charge de trésorerie supplémentaire devant être supportée par les **promoteurs constructeurs** après avoir acheté un « terrain à bâtir » à un aménageur.

En effet, si l'article 271- IV du CGI prévoit que les entreprises qui n'ont pas pu opérer l'imputation de leur taxe déductible sur la TVA collectée peuvent obtenir le remboursement de leur crédit de TVA, ce remboursement n'est pas immédiat.

Toutefois, dans le cadre du plan de relance de l'économie française, le décret n° 2009-109 du 29 janvier 2009 a introduit la possibilité de bénéficier de remboursements de crédits de TVA selon une périodicité mensuelle, et non plus sur une base trimestrielle, pour les entreprises soumises à un régime réel d'imposition. De la sorte, **l'enjeu du portage de la taxe devient acceptable** pour les promoteurs constructeurs.

C. DES DISPOSITIONS SANS INCIDENCE SUR LE NIVEAU DES RESSOURCES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES

En se contentant de rétablir la stricte logique de neutralité fiscale propre à la TVA en tant qu'impôt de consommation, le nouveau dispositif **n'impacte pas le niveau de la ressource fiscale de l'Etat**.

S'agissant **des ressources des collectivités territoriales et des droits d'enregistrements**, la réforme de la TVA immobilière se borne à simplifier la gestion et la compréhension des règles existantes.

Le schéma général des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) demeure inchangé. Il continue de prévoir une application au taux global de 5,09 % lorsque la TVA ne constitue pas une charge définitive ou ne porte que sur la marge, et un taux réduit (de 0,715 %) quand l'acquéreur supporte la TVA sur le prix total de son acquisition. Ce taux reste nul s'il s'agit d'un immeuble neuf.

L'application du **taux réduit** est confortée quand s'enchaînent une suite de transactions de pure intermédiation (article 1115 du CGI), le délai maximal qui vise à empêcher les comportements de rétention foncière étant formellement porté de quatre à cinq ans pour mieux tenir compte de la réalité du marché et dépasser les incertitudes actuelles de la doctrine.

L'**exonération des droits de mutation** est également reconduite quand l'acquéreur s'inscrit dans un projet de construction. Toutefois, le formalisme administratif est allégé par un dispositif d'approbation tacite lorsque les contraintes liées à la nature de l'opération ou au contexte immobilier justifient l'allongement des délais.

Les collectivités locales continuent à percevoir leurs actuelles recettes sur les autres opérations immobilières, notamment sur les **acquisitions de terrains par les particuliers** (ou par des professionnels en dehors des délais mentionnés ci-dessus) et sur toutes les **mutations d'immeubles de plus de cinq ans**.

En sens inverse est préservé l'article 1042 du CGI qui **exonère les collectivités locales de droits sur leurs acquisitions foncières et immobilières**.

D. UNE FISCALITÉ IMMOBILIÈRE SUR LA VOIE DE LA SIMPLIFICATION

Le double tableau ci-après résume l'évolution de la fiscalité immobilière, avant et après l'entrée en vigueur des présentes dispositions. A défaut de devenir totalement limpide, la situation de la fiscalité immobilière se trouverait cependant **réellement simplifiée**.

AVANT L'ENTRÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE

Objet de la mutation	Acheteur		
	Marchand de biens	Particulier	Assujetti

Vendeur	Marchand de biens (dont lotisseurs)	Acheteur			
		Terrain nu	Marchand de biens	Particulier	Assujetti
		Terrain nu	Engagement de revendre : TVA sur marge (art. 257-6°) + DMTO à 0,715 % ^{164(*)} (art. 115)	TVA sur marge (art. 257-6°) + DMTO à 5,09 % ^{165(*)}	TVA sur marge (art. 257-6°) + DMTO à 5,09 %
		Terrain à bâtir (TAB) ^{166(*)}	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut, règles applicables aux terrains nus) : - TVA sur le prix total (art. 257-7) par	Les terrains destinés à la construction d'un immeuble à usage d'habitation sont soumis à la TVA sur la marge (combinaison art. 257-7° 1 a 4 ^{ème} alinéa et	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut, règles applicables aux terrains nus) : - TVA sur le prix total (art. 257-7),

		autoliquidation par l'acquéreur (art. 285-3) ^{167(*)} - Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)	art. 257-6°) + DMTO à 5,09 %	autoliquidation par l'acquéreur (art. 285-3) ^{168(*)} - Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)
	Immeuble neuf ^{169(*)}	TVA sur le prix total (art. 257-7) et DMTO réduits à 0,715 % (art.1594 F quinquies)		
	Immeuble autre qu'un immeuble neuf ^{170(*)}	Si engagement de revendre : TVA sur marge (art.257-6) et DMTO réduits à 0,715 % (art.1115) ou Si engagement de construire : cf règles applicables aux TAB	TVA sur marge (art. 257-6°) + DMTO à 5,09 %	TVA sur marge (art. 257-6°) et DMTO 5,09 % ou Si engagement de construire : cf règles applicables aux TAB
Particuliers	Terrain nu	Hors champ d'application TVA: DMTO réduits à 0,715 % (art.1115) si engagement de revendre ou à 5,09 % à défaut d'engagement	Hors champ TVA - DMTO à 5,09 %	Hors champ TVA - DMTO à 5,09 %
	TAB	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut règles applicables aux terrains nus) : - TVA sur le prix total (art. 257-7) par autoliquidation par l'acquéreur	Hors champ TVA - DMTO à 5,09 %	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut, règles applicables aux terrains nus) : - TVA sur le prix total (art. 257-7) par autoliquidation par l'acquéreur

		(art. 285-3) - Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)		(art. 285-3) - Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)
	Immeuble neuf	TVA sur le prix total (art. 257-7) et DMTO réduits à 0,715 % (art.1594 F <i>quinquies</i>)		
	Immeuble autre qu'un immeuble neuf	Si engagement de revendre : Hors champ TVA et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) Si engagement de construire : cf règles TAB	Hors champ TVA - DMTO 5,09 %	Hors champ TVA - DMTO 5,09 % ou : Si engagement de construire : cf règles TAB
Assujetti n'intervenant pas en qualité de marchand de biens (promoteurs)	Terrain nu	Hors champ d'application TVA : DMTO réduits à 0,715 % (art.1115) si engagement de revendre ou à 5,09 % à défaut d'engagement	Hors champ TVA - DMTO à 5,09 %	Hors champ TVA - DMTO à 5,09 %
	TAB	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut, règles applicables aux terrains nus) : - TVA sur le prix total (art. 257-7) par autoliquidation par l'acquéreur (art. 285-3) - Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)	Les terrains destinés à la construction d'un immeuble à usage d'habitation sont soumis à la TVA sur la marge (combinaison art. 257-7° 1 a 4 ^{ème} alinéa et art. 257-6°) + DMTO à 5,09 %	Engagement de construire conférant au terrain sa qualité de TAB (à défaut, règles applicables aux terrains nus) : - TVA sur le prix total (art. 257-7) par autoliquidation par l'acquéreur (art. 285-3) - Exonération de DMTO (art. 1594-0 G)
	Immeuble	TVA sur le prix total (art. 257-7) et DMTO réduits à		

		neuf	0,715 % (art.1594 F <i>quinquies</i>)		
		Immeuble autre qu'un immeuble neuf	Si engagement de revendre : Hors champ TVA et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) Si engagement de construire : cf règles TAB	Hors champ TVA - DMTO 5,09 %	Hors champ TVA - DMTO 5,09 % ou : Si engagement de construire : cf règles TAB

Source : DLF

APRÈS L'ENTRÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE

Objet de la mutation	Acheteur	
	Assujetti à la TVA	Non assujetti à la TVA

Vendeur	Assujetti à la TVA	Terrain NAB	Exonéré de TVA (art. 261-5-2°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total + DMTO à 5,09 % (sauf engagement de revendre, DMTO à 0,715 % - art. 1115)	Exonéré de TVA (art. 261-5-2°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total + DMTO à 5,09 % ^{171(*)}
				Terrain à bâtir (TAB) ^{172(*)}

			(art. 1115) - aucun engagement : DMTO de droit commun.	- 0,715 % lorsque la mutation est soumise à la TVA sur le prix total (art. 1594 F <i>quinquies</i>)
		Immeuble neuf	TVA sur prix total + DMTO réduits à 0,715 % (art. 1594 F <i>quinquies</i>)	
		Immeuble autre qu'un immeuble neuf	Exonéré de TVA (art. 261-5-2°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total + DMTO à 5,09 % (sauf engagement de revendre - art. 1115), ou application du régime de la marge (et DMTO de droit commun)	Exonéré de TA (art. 261-5-2°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total + DMTO à 5,09 % ^{174(*)}
	Non assujetti à la TVA	Terrain NAB	TVA : hors du champ d'application DMTO - engagement de construire: exonération de DMTO (art. 1594-0G) - engagement de revendre : DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) - aucun engagement : DMTO de droit commun.	Hors du champ d'application de la TVA - DMTO à 5,09 %
		TAB	TVA : hors du champ d'application DMTO : - engagement de construire : exonération de DMTO (art. 1594-0 G) - engagement de revendre : DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) - aucun engagement : DMTO de droit commun.	Hors du champ d'application de la TVA - DMTO à 5,09 %
		Immeuble neuf	Si le cédant avait au préalable acquis immeuble cédé comme	
			Si le cédant avait au préalable acquis	

		<p>immeuble à construire : TVA sur le prix total (257-I-3-b 1°) et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1594 F <i>quinquies</i>)</p> <p>Si le cédant n'avait pas acquis l'immeuble en tant qu'immeuble à construire, hors champ TVA - DMTO à 5,09 % (sauf engagement de revendre, DMTO à 0,715 % art. 1115)</p>	<p>immeuble cédé comme immeuble à construire : TVA sur le prix total (257-I-3-b 1°) et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1594 F <i>quinquies</i>)</p> <p>Si le cédant n'avait pas acquis l'immeuble en tant qu'immeuble à construire, hors champ TVA et DMTO à 5,09 %</p>
	Immeuble autre qu'un immeuble neuf	<p>Hors du champ d'application de la TVA - DMTO à 5,09 %, sauf engagement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de revendre (DMTO à 0,715 % - art. 1115) ; - de construire (exonération de DMTO : art. 1594-0 G). 	<p>Hors du champ d'application de la TVA - DMTO à 5,09 %</p>

Source : DLF

E. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION AU TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Il apparaît souhaitable d'apporter **trois précisions rédactionnelles** au texte adopté par l'Assemblée nationale, le 2 décembre 2009, à l'article 55 de la proposition de loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit.

1. Préciser les modalités d'application du taux réduit direct aux opérations dites de « pass foncier »

Le bénéfice du taux réduit aux opérations d'accession à la propriété de caractère social peut s'opérer selon deux modes : l'application directe de ce taux aux livraisons ou travaux fournis à l'accédant ou l'application du taux normal suivie d'une livraison à soi-même opérée au taux réduit par l'intéressé qui lui permet d'obtenir de l'administration le remboursement de la différence de taux.

La **première solution** a l'avantage d'éviter tout portage de trésorerie pour le bénéficiaire, mais elle exige que le fournisseur ou prestataire soit en mesure de justifier auprès de l'administration de la qualité de son client au bénéfice du taux réduit.

Cette solution se conçoit bien quand les opérations portent sur le terrain ou un immeuble donnant lieu à un acte notarié du contrat, voire sur un contrat de construction global impliquant un professionnel unique et spécialisé. Mais elle peut être source d'**insécurité juridique** pour les professionnels, voire de détournement, si elle est étendue à une multitude

d'intervenants et d'achats réalisés par l'accédant lui-même, auquel cas la procédure de livraison à soi-même s'impose.

Il est donc proposé de préciser en ce sens les modalités d'application du **taux réduit direct aux opérations dites de « pass foncier »** mentionnées au 9 du I de l'article 278 *sexies*, lesquelles visent à reprendre les dispositions existantes du 3 *octies* du I du même article. Le II du même article dans sa nouvelle rédaction prévoit déjà la procédure de livraison à soi-même dans les situations où ce taux ne s'applique pas directement.

2. Traiter le cas des opérations d'accession à la propriété réalisées dans les quartiers dits « Anru »

Au 11. du I de l'article 278 *sexies*, il est souhaitable de prendre également en compte « **les travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction d'un logement dans le cadre d'une opération d'accession à la propriété** » ainsi que « les plafonds prévus à la première phrase du huitième alinéa de l'article L. 411-2 » du CGI.

Cette précision rédactionnelle s'applique au cas des opérations d'accession à la propriété réalisées dans les **quartiers dits « Anru »**, telles qu'elles sont actuellement visées par le 6 du I du même article 278 *sexies*.

Par ailleurs, il y a lieu d'**actualiser la référence au plafond de ressources** pour tenir compte des modifications apportées par l'article 103 de la loi de finances n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 pour 2010.

3. Supprimer une rédaction inutilement restrictive dans l'hypothèse où le redevable n'est plus assuré de mener à bien son projet de construction

Le régime de droits de mutation applicables aux opérations foncières et immobilières prévoit, à l'article 1594-0 G du code général des impôts (CGI), une **exonération de ces droits quand l'acquéreur s'engage à construire dans un délai de quatre ans** susceptible d'être prolongé.

Dans l'hypothèse où le redevable n'est plus assuré de mener à bien ce projet de construction, la doctrine prévoit qu'il puisse substituer à cet engagement de construire un engagement de revendre dans les cinq ans de l'acquisition, assorti de l'application du taux réduit de droits d'enregistrement, tel qu'il est prévu à l'article 1115 du CGI. Cette disposition est reprise dans le texte du projet de refonte législative, mais dans une rédaction inutilement restrictive qui **ne laisse le bénéfice de cette souplesse qu'à un redevable qui serait déjà en position de « cédant »**. Il y a donc lieu de clarifier la rédaction en supprimant cette restriction.

Ainsi, au début de la seconde phrase du II du A de l'article 1594-0 G du CGI, les mots : « Si l'engagement n'est pas repris, le cédant » sont remplacés par les mots : « La personne à laquelle s'impose l'engagement mentionné au I ».

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

