

Projet de loi

déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement et portant modification:

- **de la loi modifiée 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;**
- **de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.**

Avis du Conseil d'Etat

(6 mars 2012)

Par dépêche du 3 octobre 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'Etat par dépêches respectivement du 9 novembre 2011 et du 30 novembre 2011.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est parvenu au Conseil d'Etat par dépêche du 4 janvier 2012.

Une fiche financière n'est pas jointe au dossier, alors que les mesures fiscales proposées auront un impact financier certain. Le Conseil d'Etat regrette l'absence de ce document requis en vertu de l'article 79, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Considérations générales

L'exposé des motifs rappelle l'engagement pris par le Gouvernement à l'occasion du discours du Premier ministre sur l'état de la nation du 6 avril 2011 d'encourager les mesures visant l'amélioration énergétique des logements par des mesures fiscales. Le projet de loi sous avis se propose de concrétiser cet objectif en introduisant un crédit d'impôt spécifique en matière de droits d'enregistrement, un taux super-réduit de 3% de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour certains investissements, et un amortissement accéléré pour certains investissements. La première et la troisième de ces mesures font l'objet du projet de loi sous avis.

D'une façon générale, le Conseil d'Etat se doit de relever la prolifération de mesures financières et fiscales ayant un impact direct sur le secteur du logement. Certaines de ces mesures visent à réduire le coût de l'acquisition d'un premier logement, indépendamment de toute considération liée à l'immeuble ou à la situation personnelle de l'acquéreur, alors que d'autres mesures poursuivent des finalités liées à l'efficacité énergétique du logement, à la situation sociale de l'acquéreur, à la taille du ménage ou à la surface utile du logement. A ce titre, le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt d'une étude récente qui a été effectuée par l'*Institut für sozial-ökologische Forschung*¹ de Francfort à la demande de la Chambre des salariés, du Mouvement écologique et de Caritas Luxembourg. Cette étude relève en particulier les éléments d'analyse suivants:

- en 2009, l'application du taux super-réduit de la TVA (3%) et le remboursement de la TVA ont entraîné des moins-values fiscales de 165 millions d'euros: ces mesures ne sont pas liées à des critères sociaux ou écologiques;
- les subventions d'intérêt², les bonifications d'intérêt et les primes de construction, d'amélioration et d'acquisition, gérées par le ministère du Logement, sont accordées sur base de critères sociaux (revenus ou taille du ménage), à l'exclusion de considérations écologiques: ces mesures portent sur une enveloppe budgétaire de l'ordre de 50 millions d'euros pendant la même année.

En outre, le rapport d'activité du ministère des Finances pour 2010 chiffre la moins-value fiscale liée à ce crédit d'impôt en matière d'enregistrement à 150 millions d'euros.

Compte tenu de l'importance des déchets fiscaux liés à l'application du taux super-réduit de la TVA aux investissements dans le logement, le Conseil d'Etat s'interroge sur la finalité exacte de cette mesure, qui n'inclut ni des critères sociaux ni des exigences énergétiques. Il lui semblerait plus logique de fusionner les différentes mesures financières relatives à la construction, à l'acquisition et à la rénovation de logements dans un texte unique, afin d'assurer une bonne coordination entre les différentes mesures.

Le Conseil d'Etat s'interroge également sur l'articulation des mesures fiscales prévues par rapport aux subventions versées par le ministère du Logement en vertu du règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 instituant un régime d'aides pour les personnes physiques en ce qui concerne la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables.

Les administrations fiscales ne sont pas nécessairement outillées pour gérer des considérations écologiques et sociales. De ce fait, le Conseil d'Etat estime que des politiques ciblées, basées sur des subventions directes, accordées suivant des critères sélectifs, sont en général plus aptes à atteindre les objectifs de la politique sociale ou de la politique énergétique.

¹ Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten – Rahmenbedingungen, Instrumente und Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Wohnungsbaus und einer nachhaltigen Bestandssanierung in Luxemburg, Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main, Mai 2011.

² L'étude précitée note que les subventions d'intérêt comportent un volet écologique dans la mesure où elles financent également des investissements améliorant le bilan énergétique d'immeuble existants, mais l'étude ne dispose pas de données budgétaires sur ce volet.

En ce qui concerne la loi en projet, le Conseil d'Etat voudrait souligner trois lacunes des mesures proposées:

- En ce qui concerne le crédit d'impôt, le projet sous examen permet à l'acquéreur d'un logement existant ne répondant pas aux normes énergétiques requises d'obtenir l'abattement supplémentaire à condition que l'acquéreur procède à un assainissement énergétique endéans les quatre années suivant l'acquisition. En pratique, il sera extrêmement difficile pour l'acquéreur d'un appartement dans une copropriété de se conformer à cette disposition, alors qu'un tel assainissement énergétique devrait se faire au niveau d'une résidence et non pas d'un appartement isolé. En pratique, cette disposition devrait donc exclure une grande partie des transactions portant sur des appartements existants du bénéfice de l'abattement supplémentaire. S'y ajoute que l'Administration de l'enregistrement et des domaines sera obligée de suivre un grand nombre de dossiers pendant plusieurs années, en effectuant également des vérifications des travaux exécutés dans les logements.
- En ce qui concerne l'introduction d'un amortissement accéléré en faveur des dépenses d'investissement découlant d'un assainissement énergétique par le propriétaire d'un logement donné en location, cette mesure se heurte également aux deux faiblesses relevées ci-avant: d'une part, il sera difficile à un copropriétaire d'une résidence d'opérer un tel assainissement dans son seul appartement, et, d'autre part, la mesure ajoute une complexité significative aux dossiers gérés par l'Administration des contributions directes. Comme l'amortissement réduit la base imposable, l'avantage fiscal afférent sera d'autant plus grand que le propriétaire dispose d'un revenu plus important, du moins jusqu'à concurrence du revenu correspondant aux tranches d'imposition les plus élevées.
- S'y ajoute que les deux mesures proposées n'encouragent pas les propriétaires habitant un logement existant ne répondant pas aux normes actuelles à procéder à un assainissement énergétique, vu que ces propriétaires ne peuvent ni demander un crédit d'impôt réservé aux acquéreurs, ni procéder à un amortissement accéléré réservé aux logements donnés en location.

Dans ces conditions, les mesures proposées risquent en définitive de bénéficier essentiellement aux acquéreurs d'immeubles répondant déjà aux nouvelles exigences énergétiques ou aux propriétaires de maisons individuelles existantes donnant en location ce logement, disposés et motivés à procéder à un assainissement énergétique.

Examen des articles

Observations préliminaires

Lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y a lieu de prévoir pour chacun de ces actes un article numéroté en chiffres romains (Art. I^{er}, Art. II., Art. III., ...) et de spécifier ensuite toutes les

modifications se rapportant à un même acte en les numérotant de la manière suivante: 1., 2., 3., (...). Cette structure se recommande même si le dispositif en question contient un ou plusieurs articles comportant des dispositions complémentaires, telles la mise en vigueur ou la formule exécutoire.

En l'espèce, il s'agit d'écrire:

« **Art. I^{er}**. La loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant (...) est modifiée comme suit:

1. A l'article 4, il y a lieu de remplacer l'expression « ... » par les mots « ... »;
2. Il y a lieu de (...);
3. A l'article 6 (...);
4. ...

Art. II. La loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifiée comme suit:

1. Dans l'article 32^{ter}, il est inséré (...): « ... »;
2. Dans l'article 105, alinéa 2, il est inséré (...): « ... »;
3. Il est inséré un nouvel article 106^{bis}, libellé comme suit: « ... ».

Art. III. La présente loi entre en vigueur le (...). »

Article 1^{er}

Le texte de loi existant parle tantôt d'un « abattement », tantôt d'un « crédit d'impôt ». En outre, l'article sous examen introduit à côté de l'« abattement » existant, un « abattement supplémentaire ». L'article 9 enchaîne en parlant d'un « abattement supplémentaire, appelé crédit d'impôt supplémentaire énergétique ». Dans le même sens, l'article 9 utilise indistinctement les deux termes en parlant du « montant de l'abattement qui est sollicité par un acquéreur n'ayant pas épuisé la totalité du crédit d'impôt ».

Le Conseil d'Etat propose d'abandonner le terme impropre d'abattement, qui vise un montant déductible d'une base imposable au profit de l'expression « crédit d'impôt » qui est techniquement correcte. En effet, la mesure proposée se rapporte à la déduction d'un montant de la cote de l'impôt, en l'occurrence du montant des droits d'enregistrement. Pour la clarté du langage, le Conseil d'Etat propose également d'utiliser systématiquement les expressions « crédit d'impôt général » et « crédit d'impôt énergétique ». Si cette proposition est acceptée, il convient d'adapter le texte existant et d'insérer les modifications proposées en conséquence.

Articles 2 à 4

Sans observation.

Article 5

L'article 5, paragraphe 2, donne au terme résident une signification spécifique, distincte de la portée que ce terme revêt en général dans la langue française et dans les textes fiscaux. Pour des raisons de compréhension du texte, le Conseil d'Etat propose de remplacer cette disposition par le texte suivant:

« Sont assimilées aux personnes résidentes les personnes dont le domicile se trouve dans l'un des Etats de l'Espace économique européen. »

Articles 6 à 9

Sans observation.

Articles 10 et 11

Le texte actuel accorde à l'acquéreur d'un logement un délai de deux ans pour y fixer son domicile et l'occuper effectivement, et il exige qu'ensuite le propriétaire occupe ce logement pendant une période ininterrompue d'au moins deux ans.

Le projet de loi rompt cet équilibre en accordant un délai de trois ans à l'acquéreur pour l'occupation du logement. Le Conseil d'Etat comprend l'intérêt d'un allongement du délai prévu pour le début de l'occupation en raison des délais respectivement de construction et d'assainissement énergétique. Il propose de maintenir la même durée dans les deux dispositions, et de porter ainsi la durée d'occupation minimale à trois années. Une modification en ce sens de l'article 11 qui découragerait certains abus et devrait d'autant moins déranger un acquéreur de bonne foi que le directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines peut accorder une dispense dans des cas de force majeure.

Pour des raisons de légistique formelle, le Conseil d'Etat propose de regrouper les paragraphes 1^{er} et 2 en un seul et unique paragraphe.

Au paragraphe 2 (1^{er} selon le Conseil d'Etat), point b), le Conseil d'Etat propose de remplacer aux premier et deuxième tirets l'expression « l'article 10 de la présente loi » par « l'article 10 ».

L'article 11 accorde également le crédit d'impôt énergétique à l'acquéreur d'un logement existant qui s'engage à effectuer les travaux requis pour que le logement atteigne au moins le niveau de performance de la classe D après un délai maximum de trois années. En pratique, le Conseil d'Etat suppose que de nombreux acquéreurs d'un logement existant ne sont pas à même de prendre l'engagement au moment de l'acquisition de procéder à un tel programme d'investissement. Certains acquéreurs ne disposent pas des ressources financières requises, d'autres n'ont pas la possibilité matérielle de faire les études requises pour définir la portée et le coût d'un tel programme d'investissement avant l'acquisition. D'autres ne sont sans doute pas assez informés au moment de l'acquisition, ou changent d'avis par la suite, ou encore sont tributaires d'une décision de la copropriété. Afin de tenir compte de ces situations, le Conseil d'Etat propose de compléter l'article 11 par un nouveau paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'Etat) libellé comme suit:

« (2) L'acquéreur d'un immeuble existant qui est moins performant que les classes « D » a droit à un crédit d'impôt énergétique s'il procède à un assainissement énergétique et que l'immeuble atteint une performance énergétique au moins égale aux classes « D » dans le délai d'occupation de trois ans prévu à l'article 10. »

Article 12

Il convient de remplacer les points énumératifs par des paragraphes aux fins d'écrire:

- « (1) ...;
- (2) ...;
- (3) ... »

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat se doit de constater qu'il y est renvoyé directement au règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation. Or, le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est inférieure dans la hiérarchie des sources de droit. Le Conseil d'Etat doit ainsi s'opposer formellement au procédé retenu par les auteurs du projet et propose de remplacer le renvoi « défini par le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 » par le passage suivant: « visés par l'article 7 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ».

Article 13

Au regard de l'observation qu'il fera à l'endroit de l'article 16, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'entrée en vigueur rétroactive projetée et il insiste dès lors à ce que la mention « au 1^{er} janvier 2012 » soit remplacée par les termes « à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ».

Comme le crédit d'impôt énergétique est accordé sous les limites, les conditions et suivant les modalités visées aux articles 8 à 13 de la loi, il convient de préciser l'articulation précise entre les deux crédits d'impôt. Les deux crédits d'impôt sont distincts, de sorte que l'acquéreur peut bénéficier du montant maximum de 10.000 euros pour l'ensemble de ses acquisitions au titre de chacun des crédits d'impôt, sans compensation entre les deux crédits. L'article 13 règle la situation des personnes ayant bénéficié d'un crédit d'impôt lors de l'acquisition d'un logement sous l'empire de la loi actuelle. Dans l'hypothèse où le crédit d'impôt de 20.000 euros n'est pas épuisé, le solde est réparti entre les deux crédits d'impôt créés par la loi en projet. Par contre, la loi en projet ne se prononce pas sur la situation d'une personne ayant épuisé intégralement le crédit d'impôt de 20.000 euros suivant les dispositions légales actuelles. Dans l'hypothèse où une telle personne procède à une nouvelle acquisition, se pose la question de savoir si cette personne peut bénéficier d'un crédit d'impôt énergétique. En cas de réponse affirmative, le Conseil d'Etat s'interroge sur la cohérence des textes, vu que ce type d'acquéreur pourrait ainsi au total bénéficier d'un crédit d'impôt supérieur à 20.000 euros.

Il se pose par ailleurs un problème d'égalité devant la loi au sens de l'article 10*bis* de la Constitution. La Cour constitutionnelle a eu l'occasion de préciser que le principe d'égalité de traitement est compris comme interdisant le traitement de manière différente de situations similaires, à moins que la différenciation soit objectivement justifiée, adéquate et proportionnée à son but³. Le Conseil d'Etat estime que les critères qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière

³ Cf. notamment Cour constitutionnelle, arrêt 9/00 du 5 mai 2000, arrêt 20/04 du 20 mai 2004, arrêt 25/05 du 26 janvier 2005 et arrêt 26/05 du 8 juillet 2005.

d'égalité devant la loi ne sont pas respectés en l'espèce alors que l'application de la disposition sous examen aboutit à une inégalité de traitement injustifiée entre les personnes qui ont épuisé le crédit d'impôt sous l'égide de la loi ancienne et celles qui ne l'ont pas épuisé. Sous peine d'opposition formelle, il demande la révision du texte en question.

Le libellé de l'article 13 devrait être clarifié par l'ajout d'un nouvel alinéa libellé comme suit:

« Le crédit d'impôt général et le crédit d'impôt énergétique au sens de l'article 4 sont à réduire à concurrence du crédit d'impôt dont l'acquéreur a bénéficié au titre de la loi modifiée du 30 juillet 2002 avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Ce montant est déduit pour moitié du crédit d'impôt général et pour moitié du crédit d'impôt énergétique. »

Article 14

Quant à la forme, il convient de remplacer les points énumératifs par des paragraphes afin d'écrire:

« (1) ...;
(2) ...;
(3) ... »

Cette disposition vise la situation de l'acquéreur d'un immeuble répondant au moment de l'acquisition aux critères énergétiques. Dans une telle hypothèse, la loi en projet propose d'épuiser d'abord le crédit d'impôt énergétique avant d'entamer le crédit d'impôt général. Le commentaire des articles estime que cette répartition est la plus favorable à l'acquéreur. Les auteurs du projet de loi semblent raisonner dans l'hypothèse d'une personne acquérant d'abord un logement répondant aux exigences énergétiques, pour ensuite vendre ce premier logement et acquérir en second lieu un logement ne répondant pas aux exigences énergétiques. Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu par cette analyse. Il peut en effet imaginer des situations où un partage égalitaire entre les deux crédits d'impôt serait plus favorable à l'acquéreur. Et il est certain que la logique proposée par les auteurs du projet de loi n'est pas de nature à inciter l'acquéreur à valoriser les logements à haute efficacité énergétique, réduisant ainsi la portée de la loi en projet. Aussi propose-t-il la formulation suivante:

« Si, au moment de la passation de l'acte notarié, les conditions pour l'octroi du crédit d'impôt général et du crédit d'impôt énergétique sont remplies, alors les deux crédits d'impôt sont imputés de façon égale sur la dette d'impôt. »

Article 15

Sans observation.

Article 16

Les normes juridiques ne disposant que pour l'avenir, elles ne sauraient affecter des situations légalement nées sous l'empire de la loi en vigueur. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à une application rétroactive. La première phrase de l'article sous examen est dès lors à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 mars 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker