



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 6336

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

Date de dépôt : 29-09-2011

Date de l'avis du Conseil d'État : 07-03-2012

Auteur(s) : Monsieur Luc Frieden, Ministre des Finances

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
29-09-2011	Déposé	6336/00	<u>3</u>
10-11-2011	Avis de la Chambre des Salariés sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la [...]	6336/01	<u>12</u>
01-12-2011	Avis de la Chambre des Métiers sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la v [...]	6336/02	<u>23</u>
04-01-2012	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'appl [...]	6336/03	<u>30</u>
07-03-2012	Avis du Conseil d'Etat (6.3.2012)	6336/04	<u>35</u>
26-04-2012	Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la v [...]	6336/05	<u>43</u>
07-06-2019	Arrêté Grand-Ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés (28.5.2019)	6336/06	<u>51</u>

6336/00

N° 6336**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

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

* * *

*(Dépôt: le 29.9.2011)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (21.9.2011)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs	4
4) Commentaire des articles	5

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre des Finances est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le 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.

Château de Berg, le 21 septembre 2011

Le Ministre des Finances,

Luc FRIEDEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1er – 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

Art. 1. A l'article 4 il y a lieu de remplacer l'expression „un abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription“ par les mots „un abattement ainsi qu'un abattement supplémentaire portant sur les droits d'enregistrement et de transcription“.

Art. 2. Il y a lieu de faire précéder l'article 6 par un nouvel intitulé libellé comme suit:

„Section 1: Crédit d'impôt“

Art. 3. A l'article 6 il y a lieu de remplacer le montant de 20.000.– euros par celui de 10.000.– euros.

Art. 4. A l'article 7 il y a lieu:

- de remplacer l'expression „acte notarié“ par les mots „acte notarié d'acquisition“;
- d'ajouter à la fin de l'article les termes suivants: „et ne contienne aucune déclaration de l'acquéreur concernant l'acquisition visée au point a de l'article 5 au sens de l'article XII de la loi modifiée du 28 décembre 1976 relative aux ventes d'immeubles à construire et à l'obligation de garantie en raison de vices de construction“.

Art. 5. 1. A l'article 8 alinéa 1er il y a lieu de remplacer l'expression „le montant visé à l'article 6“ par les mots „le montant de 10.000.– euros“.

2. A l'article 8 il y a lieu d'ajouter un dernier alinéa libellé comme suit: „Au sens du présent article, il y a lieu d'entendre par personne résidente toute personne dont la résidence se trouve dans l'un des Etats de l'Espace Economique Européen.“.

3. A l'article 9 alinéa 2 il y a lieu de remplacer l'expression „le montant maximum du crédit d'impôt visé à l'article 6“ par les mots „le montant de 10.000.– euros“.

Art. 6. A l'article 10 alinéa 1er il y a lieu de remplacer l'expression „deux ans“ par les mots „trois ans“.

Art. 7. Il y a lieu de renuméroter les articles 15, 16, 17, 18, 19 et 20 en articles 21, 22, 23, 24, 25 et 26.

Art. 8. Il y a lieu de faire précéder le nouvel article 15 par un nouvel intitulé libellé comme suit: „Section 2: Crédit d'impôt supplémentaire énergétique“.

Art. 9. Il y a lieu d'introduire un nouvel article 15 libellé comme suit: „Le montant de l'abattement supplémentaire, appelé crédit d'impôt supplémentaire énergétique, ne peut être supérieur à 10.000.– euros pour chaque acquéreur.“

Art. 10. Il y a lieu d'introduire un nouvel article 16 libellé comme suit: „L'abattement visé à l'article 15 est accordé sous les limites, les conditions et selon les modalités visées aux articles 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la présente loi.“

Art. 11. Il y a lieu d'introduire un nouvel article 17 libellé comme suit:

„1. Le bénéfice de l'abattement visé à l'article 15 est subordonné à la condition que l'acte notarié d'acquisition contienne les mentions visées à l'article 7 de la présente loi.

2. Il est encore subordonné à la condition que l'acte notarié d'acquisition:

a) soit fasse mention de l'acquisition:

- d'un immeuble existant, ayant déjà fait l'objet d'une première occupation, qui est au moins aussi performant que les classes „D“, ou

- d'un immeuble en vue d'une première occupation correspondant aux définitions „Maison à basse consommation d'énergie (NEH)“ ou „Maison passive (PH)“ telles que prévues par le règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 7 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie;
- b) soit contienne l'un des engagements suivants de la part de l'acquéreur:
 - d'acquérir un immeuble existant qui est moins performant que les classes „D“ en vue de son assainissement énergétique: après assainissement énergétique, l'immeuble doit être au moins aussi performant que les classes „D“ au bout du délai d'occupation de trois ans prévu à l'article 10 de la présente loi;
 - d'acquérir un terrain respectivement un immeuble en voie de construction en vue de construire un immeuble correspondant aux définitions „Maison à basse consommation d'énergie (NEH)“ ou „Maison passive (PH)“ telles que prévues au point a) du présent paragraphe dans le délai d'occupation de quatre ans prévu à l'article 10 de la présente loi.

3. Au sens du présent article, il y a lieu d'entendre par „classes“ les classes suivantes qui doivent être respectées cumulativement:

- la classe de performance énergétique,
- la classe d'isolation thermique, et
- la classe de performance environnementale,

telles que prévues par le règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 7 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie.“

Art. 12. Il y a lieu d'introduire un nouvel article 18 libellé comme suit:

„1. Dans les cas visés au point b de l'alinéa 2 de l'article 17 de la présente loi, il appartient à l'acquéreur de fournir à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines le certificat de performance énergétique défini par le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007.

2. A défaut de fournir le certificat de performance énergétique dans les six mois après l'écoulement des délais visés au point b de l'alinéa 2 de l'article 17 de la présente loi, l'acquéreur est tenu au remboursement de l'abattement visé à l'article 15.

3. Il y a application des dispositions de l'article 13 de la présente loi en cas du remboursement sur base du présent article.“

Art. 13. Il y a lieu d'introduire un nouvel article 19 libellé comme suit:

„Le crédit d'impôt au sens de l'article 6 de la présente loi auquel l'acquéreur peut bénéficier au 1er janvier 2012 lui reste acquis:

- pour une moitié en tant que crédit d'impôt au sens de l'article 6 de la présente loi;
- pour l'autre moitié en tant que crédit d'impôt supplémentaire énergétique au sens de l'article 15 de la présente loi.“

Art. 14. Il y a lieu d'introduire un nouvel article 20 libellé comme suit:

„1. Si le crédit d'impôt supplémentaire énergétique au sens de l'article 15 de la présente loi au moment de la passation de l'acte n'est pas épuisé et si les conditions de l'article 7 et de l'article 17 de la présente loi sont remplies à l'acte, l'abattement pris en considération correspond en premier lieu à celui prévu à l'article 15 de la présente loi.

2. Si l'abattement au sens de l'article 15 s'avère insuffisant dans le cas visé à l'alinéa précédent, l'abattement est celui de l'article 6 de la présente loi pour le surplus.“

Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Art. 15. Le titre Ier (impôt sur le revenu des personnes physiques) de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifié comme suit:

1° Dans l'article 32ter, il est inséré un nouvel alinéa 2a libellé comme suit:

„(2a) Par dérogation aux alinéas 1 et 2, un amortissement accéléré au taux de 10 pour cent par an est admis à l'endroit de dépenses d'investissement effectuées en cas d'assainissement énergétique d'un immeuble ancien affecté au logement locatif, lorsque l'achèvement des travaux remonte au début de l'exercice d'exploitation à moins de 7 ans. Un règlement grand-ducal pourra définir les travaux conduisant à l'assainissement énergétique d'un immeuble ancien.“

2° Dans l'article 105, alinéa 2, il est inséré un nouveau point 3a libellé comme suit:

„3a. l'amortissement accéléré pour assainissement énergétique d'un logement locatif ancien visé à l'article 106bis;“

3° Il est inséré un nouvel article 106bis, libellé comme suit:

„(1) Un amortissement accéléré au taux de 10 pour cent par an est admis à l'endroit de dépenses d'investissement effectuées en cas d'assainissement énergétique d'un immeuble ancien affecté au logement locatif. L'amortissement est limité aux 96 mois qui suivent le mois de l'achèvement des travaux. Un règlement grand-ducal pourra définir les travaux conduisant à l'assainissement énergétique d'un immeuble ancien.

(2) Les dépenses d'investissement amorties au cours de l'année d'imposition suivant l'alinéa qui précède ne sont pas prises en compte lors de la fixation, pour la même année d'imposition, de l'amortissement forfaitaire déductible en vertu des dispositions de l'article 106, alinéa 4.“

Chapitre 3 – Mise en vigueur

Art. 16. Les dispositions du chapitre 1er entrent en vigueur le 1er janvier 2012. Les dispositions du chapitre 2 sont applicables à partir de l'année d'imposition 2012.

*

EXPOSE DES MOTIFS

A l'occasion du discours sur l'état de la nation 2011, le Gouvernement a indiqué son souhait de soutenir, notamment par des mesures fiscales, l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le cadre du logement.

Le présent projet de loi se propose de traduire en droit national lesdites mesures fiscales. Ainsi est-il, premièrement, proposé de redéfinir dans une conception énergétique le crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement et, deuxièmement, de faire bénéficier les propriétaires immobiliers d'un amortissement fiscal accéléré en cas de rénovation énergétique de logements existants donnés en location.

La réduction du taux de la TVA de 15% à 3% pour la rénovation énergétique de logements fait l'objet d'un projet de règlement grand-ducal élaboré en parallèle.

Dans le but de promouvoir l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments d'habitation, il y a dès lors lieu de lier, lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à servir d'habitation, partiellement le bénéfice de l'abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription à des conditions de performance énergétique. Ledit abattement, appelé crédit d'impôt, dont le montant a été fixé par la loi modifiée du 30 juillet 2002 à 20.000 euros, se trouve, pour l'avenir, scindé en deux tranches d'un montant de 10.000 euros chacune. Le bénéfice de la première tranche reste soumis aux conditions existant depuis 2002. L'acquéreur peut ainsi bénéficier du crédit d'impôt pour un montant de 10.000 euros en dehors de toute conditionnalité liée à la performance énergétique de l'immeuble acquis. Par contre, la deuxième tranche de 10.000 euros se trouve dorénavant soumise en tant que crédit d'impôt énergétique non seulement aux conditions susvisées, mais aussi à des conditions nouvelles relatives à la performance énergétique de l'immeuble acquis par référence aux critères établis par le règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 7 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie. Il s'agit ainsi de favoriser, d'une part, l'acquisition respectivement la construction de bâtiments d'habitation énergétiquement performants, et, d'autre part, l'acquisition de bâtiments d'habitation à faible performance en vue de leur amélioration énergétique par des travaux d'assainissement à effectuer dans un délai déterminé.

En matière d'impôt sur le revenu, les dépenses engendrées par la rénovation d'immeubles anciens sont qualifiées, soit de frais d'entretien ou de réparation, soit de dépenses d'investissement.

Les frais d'entretien et de réparation sont intégralement déductibles du revenu imposable au titre de l'année d'imposition au cours de laquelle ils sont faits. Par contre, les dépenses d'investissement sont incorporées dans le prix d'acquisition de l'immeuble et sont, en principe, amorties, ensemble avec les autres parties constitutives du prix d'acquisition, sur la durée usuelle d'utilisation de l'immeuble.

Les dépenses engendrées par l'assainissement énergétique d'un immeuble ancien rangent, dans la plupart des cas, dans la catégorie des dépenses d'investissement parce que les travaux donnent lieu à une augmentation essentielle de la substance du bâtiment ou bien à une amélioration considérable de l'état antérieur de l'immeuble. En vue de l'encouragement des propriétaires de logement anciens, à assainir énergétiquement leurs immeubles anciens donnés en location, le présent projet de loi prévoit que le coût résultant de cet assainissement pourra être amorti de manière accélérée dans le chef des propriétaires.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cette modification reflète le fait d'introduire en dehors de l'abattement existant un abattement supplémentaire défini par la suite.

Article 2

Cet article ne demande pas d'observations particulières.

Article 3

Si l'acquéreur a toujours droit à un crédit d'impôt pour un montant total de 20.000 euros lors de l'acquisition d'un immeuble, ce droit se trouve désormais nuancé par le fait que la moitié de ce montant n'est accordée à l'acquéreur qu'à condition du respect par ce dernier de conditions supplémentaires écologiques. En conséquence, il y a lieu de réduire au montant de 10.000 euros la partie du crédit d'impôt restant à la disposition de tout acquéreur en dehors de conditions liées à l'écologie.

Article 4

Dorénavant la demande de l'acquéreur en vue de l'octroi de crédit d'impôt doit se trouver dans l'acte notarié d'acquisition. La présentation d'une telle demande par un acte notarié rédigé à la suite de l'acte notarié d'acquisition est donc exclue pour l'avenir. L'octroi du crédit d'impôt se trouve justifié par l'acquisition de l'immeuble à des fins d'habitation personnelle. Cet objectif exclut la poursuite d'un but spéculatif: d'où l'interdiction de prévoir désormais pour l'immeuble acquis dans l'acte notarié d'acquisition à la fois une demande de crédit d'impôt et une clause d'acquisition de l'immeuble en vue de la revente au sens de l'article XII de la loi modifiée du 28 décembre 1976 relative aux ventes d'immeubles à construire et à l'obligation de garantie en raison de vices de construction.

Article 5

Il y a lieu d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 8 afin de mettre sur un pied d'égalité en matière de conditions d'octroi du crédit d'impôt toutes les personnes résidentes au sein de l'Espace Economique Européen. Dorénavant toute personne résidente dans l'un des Etats de l'Espace Economique Européen peut se faire imputer le crédit d'impôt directement au moment de la passation de l'acte notarié. Seules les personnes avec résidence en dehors de l'un de ces Etats restent tenues d'occuper personnellement l'immeuble acquis en vue de cette imputation.

Article 6

Dorénavant l'acquéreur dispose d'un délai de trois ans pour remplir les engagements pris dans l'acte notarié d'acquisition en vue d'obtenir non seulement le crédit d'impôt traditionnel, mais aussi le crédit d'impôt énergétique. Cette disposition favorable à l'acquéreur a aussi pour conséquence d'augmenter d'une année les délais en cours. Si une acquisition a ainsi été faite sous le délai d'occupation de deux ans, ce délai se trouve augmenté au 1er janvier 2012 d'une année entière à condition qu'à cette date l'acquéreur n'occupe pas encore régulièrement l'immeuble.

Article 7

Cet article ne demande pas d'observations particulières.

Article 8

Cet article ne demande pas d'observations particulières.

Article 9

Dorénavant l'acquéreur a droit lors de l'acquisition d'un immeuble à deux crédits d'impôt différents dont chacun correspond à un abattement de l'ordre de 10.000 euros portant sur les droits d'enregistrement et de transcription. Au crédit d'impôt restant entièrement soumis aux conditions traditionnellement applicables depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 30 juillet 2002 s'ajoute désormais un nouveau crédit d'impôt dit „crédit d'impôt supplémentaire énergétique“.

Article 10

L'objet de cet article est d'aligner le régime du crédit d'impôt supplémentaire énergétique sur celui applicable au crédit d'impôt traditionnel: cette assimilation ne concerne non seulement les modalités d'application, mais aussi les conditions et les limites dans lesquelles l'acquéreur a droit au crédit d'impôt supplémentaire énergétique.

Article 11

S'il y a donc une assimilation du régime applicable au crédit d'impôt supplémentaire énergétique à celui applicable au crédit d'impôt traditionnel, cette assimilation n'est pas pour autant complète dans la mesure où le droit au crédit d'impôt supplémentaire énergétique se trouve soumis à des conditions supplémentaires non prévues pour le crédit d'impôt traditionnel. Ces conditions supplémentaires sont directement liées à la performance énergétique de l'immeuble acquis. Il y a lieu de noter que ces conditions se trouvent nuancées en raison du type d'immeuble acquis. Si notamment au moment de la rédaction de l'acte notarié l'acquéreur se trouve – en raison de l'état de l'immeuble – dans l'impossibilité d'indiquer les classes relatives à l'efficacité énergétique de l'immeuble, ce dernier dispose d'un délai de quatre ans pour construire un immeuble correspondant aux définitions „Maison à basse consommation d'énergie“ ou „Maison passive“ au sens du règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 7 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie. Il s'agit ici non seulement de l'acquisition d'un terrain, mais aussi de celle d'un immeuble à construire: la vente à terme au sens de l'article 1601-2 du Code Civil et la vente en l'état futur d'achèvement au sens de l'article 1601-3 du Code Civil.

Article 12

Cet article vise à régler les cas où le droit au crédit d'impôt supplémentaire énergétique n'est pas définitivement acquis à l'acquéreur au moment de la rédaction de l'acte notarié d'acquisition. Il s'agit de l'hypothèse où l'acquéreur a acquis un immeuble existant en vue de son assainissement énergétique ainsi que de celle où il n'est pas encore possible à l'acquéreur d'indiquer la classe d'efficacité énergétique de l'immeuble au moment de la rédaction de l'acte notarié. Dans ces hypothèses, l'acquéreur est tenu de fournir dans des délais précis le certificat de performance énergétique à l'Administration de l'Enregistrement.

Article 13

Il s'agit d'une disposition transitoire visant à régler la question des droits acquis sous l'empire de la loi modifiée du 30 juillet 2002 avant l'entrée en vigueur des modifications prévues par la présente loi. Il est ainsi prévu par cet article que le crédit d'impôt restant à la disposition de toute personne au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi se trouve partagé en deux moitiés. Si l'une de ces moitiés reste acquise en tant que crédit d'impôt traditionnel sans aucune conditionnalité écologique, l'autre moitié, par contre, se trouve transformée en crédit d'impôt supplémentaire énergétique avec l'application des nouvelles conditions. Si une personne dispose ainsi au 1er janvier 2012 encore d'un crédit d'impôt de 12.000 euros, elle pourra – lors de la conclusion après cette date d'un acte notarié d'acquisition – demander le bénéfice de 6.000 euros en tant qu'abattement traditionnel. L'autre moitié de 6.000 euros, par contre, ne pourra être utilisée qu'à la condition du respect des nouvelles conditions écologiques.

Article 14

Cet article a pour objet de régler les cas où les montants cumulés du crédit d'impôt traditionnel et du crédit d'impôt supplémentaire énergétique – à la disposition de l'acquéreur au moment de l'acquisition d'un immeuble – dépassent l'abattement concrètement sollicité par ce dernier. Par exemple, dans l'hypothèse où l'acquéreur a acheté un immeuble énergétiquement classifié comme A pour 200.000 euros, des droits d'enregistrement et de transcription pour un montant total de 14.000 deviennent exigibles. Si on suppose que l'acquéreur n'a encore jamais auparavant bénéficié du crédit d'impôt, il a droit à un abattement total de 20.000 euros dont la moitié correspond au crédit d'impôt supplémentaire énergétique. Il faut donc ventiler l'abattement de 14.000 euros entre les deux types de crédit d'impôt. Si plusieurs solutions sont envisageables, le présent article favorise celle qui est la plus avantageuse à l'acquéreur en réservant une priorité au crédit d'impôt supplémentaire énergétique. Seulement dans le cas où ce dernier se trouve épuisé, l'acquéreur peut pour le reste recourir au crédit d'impôt traditionnel. Dans l'exemple précité, il y a ainsi d'abord utilisation – pour l'abattement de 14.000 euros – du crédit d'impôt supplémentaire énergétique. Le crédit d'impôt traditionnel est utilisé seulement pour le solde restant de $(14.000 - 10.000 =) 4.000$ euros. L'acquéreur dispose ainsi à la suite de cette acquisition encore d'un solde de 6.000 euros en tant que crédit d'impôt traditionnel: en effet, le crédit d'impôt supplémentaire énergétique a été complètement épuisé lors de cette acquisition.

Article 15

ad No 1

Lorsque le logement donné en location fait partie de l'actif net investi respectivement d'une entreprise commerciale, industrielle, minière ou artisanale, d'une exploitation agricole ou forestière ou encore servant à l'exercice d'une profession libérale, les dépenses d'investissement découlant de l'assainissement énergétique d'un immeuble ancien affecté au logement locatif seront, par dérogation aux règles générales relatives à l'amortissement, amorties aux taux de 10 pour cent tant en ce qui concerne l'exercice d'exploitation au cours duquel s'achèvent les travaux en question qu'au cours des 7 exercices subséquents. Ainsi 80 pour cent du coût de l'assainissement sera fiscalement déductible au cours des 8 premières années. La partie des dépenses non encore amortie après cette période d'amortissement accéléré pourra, par la suite, être amortie suivant le taux résultant des règles de base en matière d'amortissement des immeubles. La durée de 8 ans a été choisie pour des raisons de simplicité. En effet, pour des durées d'amortissement inférieures se posent des problèmes de délimitation avec l'amortissement accéléré visé par l'article 32ter, alinéa 2 L.I.R. En vue de traiter de manière égale les propriétaires dont le logement locatif fait partie du patrimoine d'exploitation avec ceux qui le détiennent dans leur patrimoine privé, il a été retenu de ne permettre l'amortissement accéléré que pour 80 pour cent du coût de l'assainissement énergétique de l'immeuble. Il est renvoyé au commentaire du point 3° en ce qui concerne des précisions quant à cette limitation.

L'amortissement accéléré est exclusivement réservé à l'assainissement énergétique d'un immeuble ancien affecté au logement locatif. Un règlement grand-ducal pourra préciser la notion d'„assainissement énergétique d'un logement ancien“.

ad No 2

Le point 2 fait figurer parmi la liste des frais d'obtention, à côté de l'amortissement pour usure ou pour diminution de substance visé à l'article 106 L.I.R., l'amortissement accéléré pour assainissement énergétique d'un logement locatif ancien faisant partie d'un patrimoine privé. Cet amortissement sera défini au nouvel article 106bis L.I.R. Ce choix, plutôt que celui d'introduire le nouvel amortissement dans l'article 106 L.I.R. sera plus amplement expliqué au commentaire du numéro 3.

ad No 3

Lorsque le logement donné en location fait partie du patrimoine privé du propriétaire, les dépenses d'investissement découlant de l'assainissement énergétique d'un immeuble ancien affecté au logement locatif seront, par dérogation aux règles générales relatives à l'amortissement, amorties aux taux de 10 pour cent par année. A l'instar des dispositions de l'article 32ter L.I.R., et pour les mêmes raisons, cet amortissement accéléré sera limité à 8 ans. Comme l'amortissement est calculé dans le cadre de la détermination des revenus nets provenant de la location de biens par mois entiers dès l'achèvement des travaux, le contribuable aura donc droit au cours de l'année de l'achèvement à un amortissement s'élevant à n douzièmes de l'amortissement annuel de 10%. Au cours des 7 années qui suivent l'amor-

tissement annuel s'élèvera à 10% du montant des dépenses visées et l'année d'après l'amortissement se limitera évidemment à (12-n) douzièmes de l'amortissement annuel. Ainsi 80 pour cent du coût de l'assainissement sera également fiscalement déductible au cours des 8 premières années calculées à partir du mois qui suit l'achèvement des travaux.

En ce qui concerne l'amortissement d'immeubles faisant partie du patrimoine privé du propriétaire, il y a lieu cependant de rappeler que l'article 106, alinéa 4 L.I.R. prévoit que l'amortissement déductible en tant que frais d'obtention est fixé chaque année d'imposition de manière forfaitaire en fonction notamment du prix d'acquisition de l'immeuble. Ce procédé forfaitaire a comme conséquence que la déduction de l'amortissement continue à être pratiquée, même si l'immeuble est complètement amorti. Tenant compte de ce fait et sachant que les dépenses d'investissement liées à l'assainissement énergétique vont augmenter le prix d'acquisition, et donc l'amortissement ordinaire suivant article 106, alinéa 4, il y a lieu de limiter l'amortissement accéléré à 80 pour cent du coût de l'assainissement.

Pour la même raison, l'alinéa 2 défend d'accorder, en plus de l'amortissement accéléré visé à l'article 106bis L.I.R., un amortissement suivant article 106 L.I.R. calculé sur la base des mêmes dépenses d'investissement. Bien entendu, sur toutes les autres parties constitutives du prix d'acquisition pourra être calculé un amortissement suivant les dispositions de l'article 106 L.I.R.

Il convient en conséquence de distinguer, d'une part, l'amortissement forfaitaire de l'article 106 L.I.R. et, d'autre part, celui de l'article 106bis limité dans le temps.

Un règlement grand-ducal pourra préciser la notion de „assainissement énergétique d'un logement ancien“.

Exemple:

Prix d'acquisition de l'immeuble (achevé en 1980): 250.000 € (hors terrain)

Dépenses d'investissement (assainissement énergétique): 100.000 € (achèvement travaux au 30.4.2012)

Amort. 2011: 250.000 € x 2%

Amort. 2012: 250.000 € x 2% + 100.000 € x 10% x 8/12

Amort. 2013-2019: 250.000 € x 2% + 100.000 € x 10% x 12/12

Amort. 2020: [250.000 € x 2% + 100.000 € x 10%] x 4/12 + [350.000 € x 2%] x 8/12

Amort. 2021: 350.000 € x 2%

L'exemple ci-dessus montre qu'après 18 années la totalité du coût a été fiscalement déduit (8 ans à raison de 10%, suivis de 10 ans à 2 %), tandis que ce même coût influencera toujours, au-delà de la 18e année, le montant de l'amortissement forfaitaire déductible.

Article 16

Cet article ne demande pas d'observations particulières.

6336/01

N° 6336¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

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 DE LA CHAMBRE DES SALARIES

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives

(28.10.2011)

I. 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

1. Le projet de loi a pour objet:

- de redéfinir, en fonction de la performance énergétique de l'immeuble acquis, le crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement qui s'élève pour le moment à 20.000 EUR;
- de faire bénéficier les propriétaires immobiliers d'un amortissement fiscal accéléré en cas de rénovation énergétique de logements existants donnés en location.

1. Le crédit d'impôt**1.1. Conditions générales**

2. Dorénavant la demande de l'acquéreur en vue de l'octroi du crédit d'impôt doit se trouver dans l'acte notarié d'acquisition. La présentation d'une telle demande par un acte notarié rédigé à la suite de l'acte notarié d'acquisition est donc exclue pour l'avenir. L'octroi du crédit d'impôt se trouve justifié par l'acquisition de l'immeuble à des fins d'habitation personnelle.

3. A l'heure actuelle, l'imputation du crédit d'impôt est opérée pour les personnes résidentes au moment de la passation de l'acte notarié lors de l'enregistrement de l'acte et pour les personnes non encore résidentes au moment de la passation de l'acte notarié lors de l'occupation réelle de l'immeuble dans 2 ans (3 ans à l'avenir).

Une disposition nouvelle définit la personne résidente comme personne résidente dans l'un des Etats de l'Espace Economique Européen (EEE). Dorénavant, toutes ces personnes peuvent se faire imputer le crédit d'impôt directement au moment de la passation de l'acte notarié. Seules les personnes avec résidence en dehors de l'un de ces Etats restent tenues d'occuper personnellement l'immeuble acquis en vue de cette imputation.

4. A l'avenir, l'acquéreur dispose d'un délai de trois ans pour remplir les engagements pris dans l'acte notarié d'acquisition en vue d'obtenir non seulement le crédit d'impôt traditionnel, mais aussi le crédit d'impôt énergétique. Cette disposition favorable à l'acquéreur a aussi pour conséquence d'augmenter d'une année les délais en cours.

La Chambre des salariés ne trouve pas d'indications, ni dans le commentaire des articles, ni dans l'exposé des motifs, sur les raisons qui ont poussé le Gouvernement à augmenter le délai de 2 à 3 années.

1.2. Crédit d'impôt supplémentaire énergétique

5. Le projet de loi prévoit que le bénéfice de l'abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à servir d'habitation sera lié en partie à des conditions de performance énergétique. Le crédit d'impôt de 20.000 EUR est scindé en deux tranches d'un montant de 10.000 EUR chacune. L'acquéreur peut ainsi bénéficier du crédit d'impôt pour un montant de 10.000 EUR en dehors de toute conditionnalité liée à la performance énergétique de l'immeuble acquis.

6. Par contre, la deuxième tranche de 10.000 EUR se trouve dorénavant soumise en tant que crédit d'impôt supplémentaire énergétique à des conditions nouvelles relatives à la performance énergétique de l'immeuble acquis. Ces conditions varient selon la classe énergétique de l'immeuble acquis.

7. Le régime du crédit d'impôt supplémentaire énergétique est aligné sur celui applicable au crédit d'impôt traditionnel: cette assimilation ne concerne non seulement les modalités d'application, mais aussi les conditions et les limites dans lesquelles l'acquéreur a droit au crédit d'impôt supplémentaire énergétique.

8. En dehors des mentions obligatoires prévues en matière de crédit d'impôt traditionnel (requête, engagement d'occuper personnellement l'immeuble, déclaration à l'administration des changements de propriété ou d'affectation), l'acte notarié d'acquisition doit:

- a) soit faire mention de l'acquisition
 - d'un immeuble existant, ayant déjà fait l'objet d'une première occupation, qui est au moins aussi performant que les classes „D“, ou
 - d'un immeuble en vue d'une première occupation correspondant aux définitions „Maison à basse consommation d'énergie (NEH)“ ou „Maison passive (PH)“ telles que prévues par le règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 7 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie;¹
- b) soit contenir l'un des engagements suivants de la part de l'acquéreur:
 - d'acquérir un immeuble existant qui est moins performant que les classes „D“ en vue de son assainissement énergétique: après assainissement énergétique, l'immeuble doit être au moins aussi performant que les classes „D“ au bout du délai d'occupation de trois ans prévu par la loi;
 - d'acquérir un terrain respectivement un immeuble en voie de construction en vue de construire un immeuble correspondant aux définitions „Maison à basse consommation d'énergie (NEH)“ ou „Maison passive (PH)“ dans le délai d'occupation de quatre ans prévu par la loi.

¹ Règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation

8bis. La disposition d'après laquelle le bénéficiaire du crédit d'impôt doit s'engager à assainir dans un délai de trois ans un immeuble existant acheté qui est moins performant que les classes „D“ pour élever l'immeuble au moins aux classes „D“ est jugée trop restrictive par notre chambre. En effet, souvent des acheteurs sont financièrement à l'étroit pendant les premières années qui suivent l'acquisition d'un logement. Après quelques années, leur situation financière commence à s'améliorer, la marge de manoeuvre supplémentaire leur permettant d'engager de nouveaux travaux d'amélioration.

Ces acquéreurs ne devraient pas perdre le bénéfice du crédit d'impôt énergétique.

Par „classes“, il faut comprendre les classes suivantes qui doivent être respectées cumulativement:

- la classe de performance énergétique,
- la classe d'isolation thermique, et
- la classe de performance environnementale,

telles que prévues par le règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 7 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie.

9. Si l'acquéreur a acquis un immeuble existant en vue de son assainissement énergétique ou s'il n'est pas encore possible à l'acquéreur d'indiquer la classe d'efficacité énergétique de l'immeuble au moment de l'acte notarié, il est tenu de fournir dans les 6 mois après l'écoulement des délais respectifs de 3 et 4 ans le certificat de performance énergétique à l'Administration de l'enregistrement.

Dispositions transitoires

10. Le projet de loi prévoit une disposition transitoire visant à régler la question des droits acquis sous l'empire de la loi actuelle avant l'entrée en vigueur des modifications prévues par le projet de loi sous avis. Il est ainsi prévu que le crédit d'impôt restant à la disposition de toute personne au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi se trouve partagé en deux moitiés.

Si l'une de ces moitiés reste acquise en tant que crédit d'impôt traditionnel sans aucune conditionnalité écologique, l'autre moitié, par contre, se trouve transformée en crédit d'impôt supplémentaire énergétique avec l'application des nouvelles conditions.

Priorité du crédit d'impôt supplémentaire énergétique

11. Si le crédit d'impôt supplémentaire énergétique n'est pas épuisé au moment de la passation de l'acte, l'abattement pris en considération correspond en premier lieu à l'abattement supplémentaire énergétique. Si celui-ci s'avère insuffisant, l'abattement traditionnel est utilisé pour le surplus.

Exemple:

L'acquéreur a acheté un immeuble énergétiquement classifié comme A pour 200.000 EUR et des droits d'enregistrement et de transcription pour un montant total de 14.000 EUR deviennent exigibles. Si l'acquéreur n'a encore jamais auparavant bénéficié du crédit d'impôt, il a droit à un abattement total de 20.000 EUR dont la moitié correspond au crédit d'impôt supplémentaire énergétique. Il faut donc ventiler l'abattement de 14.000 EUR entre les deux types de crédit d'impôt, et le projet de loi accorde une priorité au crédit d'impôt supplémentaire énergétique. Seulement dans le cas où ce dernier se trouve épuisé, l'acquéreur peut pour le reste recourir au crédit d'impôt traditionnel. Il y a d'abord utilisation – pour l'abattement de 14.000 euros – du crédit d'impôt supplémentaire énergétique. Le crédit d'impôt traditionnel est utilisé seulement pour le solde restant de $(14.000 - 10.000) = 4.000$ EUR. L'acquéreur dispose ainsi à la suite de cette acquisition encore d'un solde de 6.000 EUR en tant que crédit d'impôt traditionnel.

2. Commentaires de la Chambre des salariés

2.1. Paquet global de mesures

12. La CSL est appelée à se prononcer sur trois mesures figurant dans le discours du 6 avril 2011 du Premier ministre sur l'état de la nation, alors qu'il a annoncé également d'autres mesures dont on ne connaît pas l'état de l'avancement des travaux:

- la transformation de la bonification d'intérêt accordée aux familles avec enfants en écobonification;
- l'introduction d'un éco-prêt à taux zéro pour le financement d'un assainissement énergétique;
- la création d'une société nationale de développement urbain, qui gèrera la réalisation de projets de lotissement plus importants ainsi que l'assainissement et la rénovation de friches et de vieux quartiers;
- l'introduction de la location-vente qui permettra d'accéder plus rapidement et à de meilleures conditions à la propriété. Une partie du loyer mensuel sera capitalisé sur un compte épargne, de sorte qu'avec le temps, les locataires disposeront d'un capital propre suffisant pour pouvoir contracter un prêt leur permettant d'acquérir un logement;
- la création d'un système de portage foncier, instrument qui permet d'acheter et de rembourser dans un premier temps uniquement la maison. Dans un second temps, une fois la maison payée, le propriétaire de la maison achètera le terrain, qui, jusqu'à ce moment-là, aura été la propriété d'un tiers;
- la proposition par le ministre du Logement, d'un paquet logement complet qui, à côté des mesures ci-dessus, prévoira un certain nombre d'autres mesures, comme, dans le Plan sectoriel Logement, de nouvelles surfaces constructibles non encore affectées à d'autres fins qui permettront la construction de 12.000 logements pouvant accueillir 28.000 personnes.

2.2. Objectif initial du crédit d'impôt pour droits d'enregistrement

13. Lors de son introduction, le crédit d'impôt avait pour but d'alléger les charges des personnes physiques désireuses d'acheter un logement à des fins d'habitation personnelle, par l'octroi d'un abattement, imputé sur un crédit d'impôt, de 20.000 euros, déductible sur les droits d'enregistrement et de transcription. Le taux normal pour les acquisitions à titre onéreux d'une propriété immobilière (maison, appartement, terrain à bâtir) s'élève à 7%, dont 6% pour les droits d'enregistrement et 1% pour les droits de transcription.

14. L'exposé des motifs du projet de loi visant à introduire le crédit d'impôt renseigne sur les intentions du gouvernement de l'époque:

„L'Etat ne subventionne ni ne privilégie l'acquisition de maisons ou d'appartements luxueux, il accorde à tout acquéreur résident un crédit d'impôt, qu'il utilisera lors de l'acquisition d'un logement convenable, dans lequel il est obligé de résider effectivement et à titre principal pendant une durée minimale.

Dans le système proposé, il n'y a plus lieu de procéder continuellement à l'adaptation de certains critères p. ex.: limites de revenu, fortune etc., mais d'adapter périodiquement seulement le montant du „crédit d'impôt“, compte tenu de l'évolution des prix du marché immobilier.

Il est prévu de donner à chaque résident, acquéreur un seul „crédit d'impôt“: à lui de décider de l'utiliser de la manière la plus judicieuse et la plus responsable.

.../...

La limite du crédit proposé correspond au montant du droit d'enregistrement et de transcription à payer pour un logement d'une certaine qualité. Une personne célibataire qui achètera un logement pourrait d'après le projet bénéficier d'un „crédit d'impôt“ jusqu'à concurrence de 20.000 euros, ce qui correspondrait au prix approximatif dudit logement de 285.700 euros.²

15. La Chambre des salariés note donc que les pouvoirs publics, lors de l'introduction du crédit d'impôt, visaient une adaptation régulière dudit crédit en fonction de l'évolution des prix immobiliers.

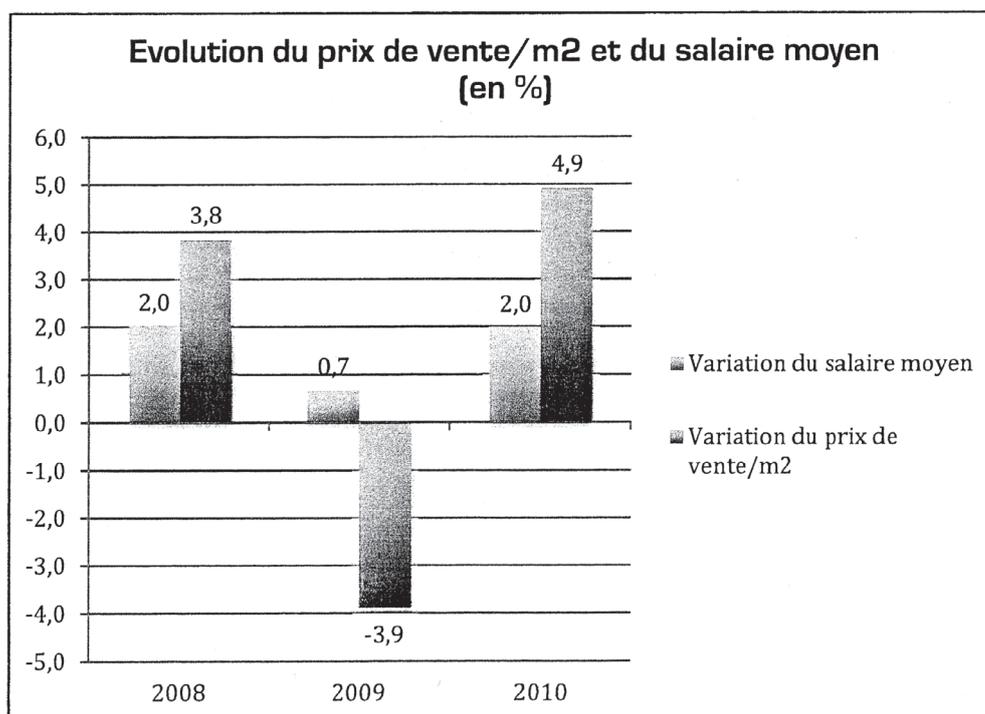
² Projet de loi portant réduction des droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles, doc. parl. No 4972

16. Il n'existe pas encore des séries statistiques longues pour les prix des logements. Mais, depuis 2005, l'Observatoire de l'habitat analyse les prix demandés dans les annonces des appartements et maisons.

17. Au deuxième trimestre 2011, l'indicateur des prix annoncés pour les appartements avait une valeur de 123,25, la base 100 étant le premier trimestre 2005. La valeur respective de l'indicateur pour les maisons est de 122,03.

18. Donc, rien que sur les 6 dernières années, les prix annoncés des logements ont augmenté de presque 25%. Une augmentation d'un tiers des prix des logements depuis l'introduction du crédit d'impôt est donc tout à fait probable.

Evolution du prix de vente/m² et du salaire moyen



Source: STATEC

19. Bien que dans l'année de crise économique 2009, il y ait eu une baisse de 3,9% des prix de vente moyens des appartements, l'augmentation totale sur les 3 années a été plus élevée que l'augmentation du salaire moyen sur cette période.

Au premier trimestre 2011, le prix moyen d'un appartement a été de 306.818 EUR au Luxembourg, le prix moyen d'un appartement ancien de 281.004 EUR et le prix moyen d'un appartement neuf de 346.113 EUR. Ces prix correspondent à une surface moyenne de 78 m².

Au premier trimestre 2011, le prix moyen par m² est en augmentation de presque 6% par rapport au premier trimestre 2010.

D'après l'Observatoire de l'habitat, au premier trimestre 2011, le prix moyen annoncé pour un appartement d'une surface moyenne de 89 m² était de 357.984 EUR, ce qui correspond à l'évolution des prix publiée par le STATEC. Le prix annoncé moyen d'une maison était de 586.828 EUR au 1er trimestre 2011.

2.3. Impact sur les finances publiques

20. D'après le rapport d'activité du ministère des Finances pour 2010, l'impact de la volonté politique de modifier les conditions d'accès aux bénéfices découlant de l'application de la loi

modifiée du 30 juillet 2002 („Bëllegen Akt“) s’est répercuté sur le montant du crédit d’impôt global (droits d’enregistrement et de transcription) accordé au cours de l’exercice 2010.

Par rapport à l’exercice 2009, l’accroissement du crédit d’impôt global accordé se chiffre à 21.456.794,26 euros, ledit crédit d’impôt accordé passant de 128.705.950 euros à 150.162.744,03 euros.

21. Force est de constater que le projet de loi sous avis ne donne pas d’indications sur l’impact financier des modifications légales projetées. En tout cas, à cause de l’accès plus difficile aux bénéficiaires du crédit d’impôt en raison des conditions imposées en matière de performances énergétiques et thermiques, il est très probable que le montant supplémentaire du crédit d’impôt accordé sera inférieur à celui de 2010. D’ailleurs, en analysant l’évolution prévue des recettes en matière de droits d’enregistrement au projet de budget de l’Etat pour l’exercice 2012 (page 41*), on s’aperçoit que le Gouvernement prévoit un montant de 140 millions EUR pour 2012, en augmentation de 10 millions EUR par rapport aux recettes prévues pour 2011. Le montant des droits d’enregistrement encaissés en 2010 s’élevait à 114,9 millions EUR. Cette augmentation prévue serait-elle en partie due à un recours plus restreint au crédit d’impôt?

2.4. Conditions plus sévères par rapport à la législation en matière de performance énergétique des bâtiments

22. Le règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d’habitation est l’instrument central de la réalisation de standards économiques et écologiques dans le domaine de la construction de logements.

Le règlement définit des standards obligatoires pour les nouvelles constructions. L’introduction du passeport énergétique obligatoire constitue la base d’une transparence améliorée de la qualité énergétique des bâtiments proposés sur le marché du logement.

Toutefois, dans la réglementation actuelle, les standards minima à appliquer en matière de constructions nouvelles sont ceux des bâtiments des classes D. En effet, selon la taille de l’habitation, les exigences minimales pour les maisons unifamiliales correspondent à un indice de dépense d’énergie primaire de 120 kWh/a.

Or, le projet de loi sous avis prévoit des exigences minimales correspondant aux classes B pour bénéficier du crédit d’impôt énergétique.

23. Les exigences du projet de loi sous avis sont également beaucoup plus sévères en ce qui concerne l’acquisition d’un immeuble existant ayant déjà fait l’objet d’une première occupation. Un tel logement doit être au moins aussi performant que les classes D.

La CSL note cependant que le règlement concernant la performance énergétique des bâtiments ne contient pas de prescriptions applicables aux bâtiments existants. Pourquoi le projet de loi sous avis introduit-il des exigences supplémentaires alors que la législation de base en matière de performances énergétiques des bâtiments ne prévoit rien?

24. En l’absence justement d’exigences minimales de performance énergétique pour les bâtiments existants, il est fort à parier qu’il n’y a que peu de logements qui correspondent à un tel standard minimum. D’ailleurs, notre chambre regrette vivement qu’un relevé global des logements et de leurs standards énergétiques ne soit pas disponible.

Dans ce cas, soit la nouvelle législation resterait lettre morte, soit l’engouement pour les logements d’un standard énergétique correspondant au moins aux classes D en ferait monter les prix encore davantage. Dans les deux cas, les acquéreurs risquent d’être financièrement perdants par rapport à la législation actuelle.

25. D’autre part, il ne faut pas oublier que le propriétaire d’un appartement n’a qu’un pouvoir d’influence partiel en ce qui concerne les décisions relatives à des travaux d’assainissement énergétique. Le remplacement d’une chaudière ou l’isolation d’une façade, pour ne citer que ces deux exemples, ne sont pas de sa seule compétence, mais dépendent aussi de la volonté des autres copropriétaires. De même, le certificat de performance énergétique est établi pour un bâtiment d’habitation entier, et si les copropriétaires ne sont pas d’accord pour faire les travaux néces-

saies pour améliorer les performances énergétiques, l'acquéreur d'un logement dans le bâtiment ne peut pas bénéficier du crédit d'impôt énergétique.

26. Toutes ces considérations font que le nouveau crédit d'impôt énergétique ne pourra pas être utilisé de la même façon que le crédit d'impôt actuellement applicable qui est soumis à moins de conditions.

2.5. Contrebalancer le défaut de composante sociale par d'autres mesures en faveur des ménages modestes

27. Du fait de leur budget et de leurs possibilités d'accès au crédit restreints, les ménages plus modestes n'ont ni la possibilité d'acheter un logement répondant aux conditions de performance énergétique élevée ni les moyens de procéder à des rénovations importantes consécutivement à l'acquisition. De ce fait, ils n'auraient pas le droit de recourir au crédit d'impôt énergétique.

28. Il est toutefois indispensable de créer des instruments par lesquels les pouvoirs publics soutiendraient également ces ménages. A titre d'exemple, notre chambre propose les moyens suivants qui sont à mettre en oeuvre complémentirement à la réforme du crédit d'impôt:

- sensibilisation et conseils aux ménages à faible revenu en faveur d'une utilisation économique et efficiente de l'énergie, grâce à des offres de consultations gratuites sur la consommation d'énergie dans le ménage;
- remise gratuite par les communes d'aides aux économies d'énergie n'impliquant qu'un faible investissement;
- contrats de financement communaux: des mesures d'investissement, p. ex. pour l'isolation thermique du bâtiment, sont préfinancées par la commune et refinancées par des subventions pour constructions à haute efficacité énergétique ainsi que par des subventions étatiques et communales (allocation de vie chère).

2.6. Conclusion: une mesure d'économie budgétaire à peine déguisée

29. De toutes les critiques qui précèdent se dégage la conclusion que le partage du crédit d'impôt pour droits d'enregistrement n'est pas une véritable mesure en faveur de l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, mais plutôt une mesure, pour le moins antisociale, d'économie budgétaire.

30. En effet, en raison des critères plus sévères de performance énergétique par rapport à la législation actuellement applicable et de la probabilité d'une insuffisance de l'offre de logements correspondants aux critères exigeants et partant d'une augmentation des prix de ceux-ci, le recours au crédit d'impôt énergétique n'aura pas la même envergure que le recours actuel au crédit d'impôt pour droits d'enregistrement.

31. L'objectif initial, à savoir la prise en charge par l'Etat des droits d'enregistrement liés à l'acquisition d'un logement convenable, ne sera plus atteint. Afin que ce but soit respecté à nouveau, il conviendrait plutôt de maintenir le crédit d'impôt traditionnel à son niveau actuel et d'y ajouter une tranche de crédit d'impôt énergétique.

32. Cette mesure ne devrait pas porter préjudice à l'introduction d'autres instruments axés sur des ménages qui font des travaux étalés de rénovation énergétique de leur logement et qui ne peuvent pas bénéficier du crédit d'impôt énergétique projeté.

33. Pour les motifs développés ci-dessus, la Chambre des salariés ne peut pas accepter la modification du crédit d'impôt pour droits d'enregistrement, telle qu'elle est prévue par le projet de loi sous avis.

3. L'amortissement accéléré pour les investissements liés à un assainissement énergétique

34. En vue de l'encouragement des propriétaires de logements anciens à assainir énergétiquement un immeuble ancien affecté au logement locatif, le projet de loi prévoit que le coût résultant de cet assainissement pourra être amorti de manière accélérée dans le chef des propriétaires.

35. Un règlement grand-ducal pourra définir les travaux conduisant à l'assainissement énergétique d'un immeuble ancien.

36. Les dépenses d'investissement découlant de l'assainissement énergétique d'un immeuble ancien affecté au logement locatif seront amorties au taux de 10% par an au cours des 8 premières années. La partie des dépenses non encore amortie après cette période d'amortissement accélérée pourra, par la suite, être amortie suivant le taux résultant des règles de base en matière d'amortissement des immeubles.

Exemple:

Prix d'acquisition de l'immeuble (achevé en 1980): 250.000 EUR (hors terrain)

Dépenses d'investissement (assainissement énergétique). 100.000 EUR (achèvement des travaux au 30.4.2012)

Amort. 2011: 250.000 EUR x 2%

Amort. 2012: 250.000 EUR x 2% + 100.000 EUR x 10% x 8/12

Amort. 2013-2019: 250.000 EUR x 2% + 100.000 EUR x 10%

Amort 2020: (250.000 EUR x 2% + 100.000 EUR x 10%) x 4/12 + (350.000 EUR x 2%) x 8/12

Amort. 2021: 350.000 EUR x 2%

Après 18 années, la totalité du coût a été fiscalement déduit (8 ans à raison de 10%, suivis de 10 ans à 2%), tandis que ce même coût influencera toujours, au-delà de la 18e année, le montant de l'amortissement forfaitaire déductible.

37. La Chambre des salariés demande que cette mesure en faveur des propriétaires de logements affectés à la location ne porte pas préjudice à la situation financière des locataires.

38. En principe, des investissements destinés à améliorer la performance énergétique des logements devraient avoir pour conséquence une réduction des frais énergétiques des locataires.

Toutefois, l'investissement supplémentaire du propriétaire autorise celui-ci à augmenter le loyer, et en présence de dépenses d'investissement considérables, il est peu probable que la réduction des dépenses énergétiques permettra de compenser cette augmentation de loyer.

39. Afin de garantir cependant la neutralité des loyers, charges comprises (*Warmmietenneutralität*) pour les locataires de logements énergétiquement rénovés par le propriétaire, la Chambre des salariés demande l'introduction d'une „allocation loyer énergie“ (*Klimawohngeld*) en faveur des locataires devant supporter des augmentations de loyer suite à des assainissements énergétiques.

*

II. PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives

40. Le projet de règlement grand-ducal a pour objet d'établir le cadre juridique en ce qui concerne la réduction du taux de la TVA de 15% à 3% pour la rénovation énergétique de logements.

41. La rénovation énergétique d'un logement ne sera pas liée à la date d'acquisition ou de construction du logement. Elle peut intervenir à tout moment et bénéficier de la faveur fiscale, à condition de répondre aux exigences du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002. Elle doit notamment être terminée deux ans après le commencement des travaux étant entendu qu'une nouvelle rénovation peut

dans la suite être entreprise, et l'avantage fiscal ne peut pas conduire à ce que le plafond général, qui couvre tant la création du logement que les différents types de rénovation, soit dépassé par logement créé et/ou rénové.

42. Le projet de règlement grand-ducal prévoit de relever le plafond général de la taxe à rembourser par logement créé et/ou rénové de 60.000 à 65.000 EUR.

43. Les travaux substantiels d'amélioration énergétique autres que les travaux substantiels d'amélioration qui figurent déjà au règlement grand-ducal du 30 juillet 2002, consistent dans les éléments suivants:

- façade isolante et/ou bloc isolant et/ou structure en bois d'un mur de façade;
- isolation thermique du côté inférieur d'un mur de façade;
- isolation thermique d'un mur contre sol ou zone non chauffée;
- isolation thermique de la toiture inclinée;
- isolation thermique de la toiture plate;
- isolation thermique de la dalle supérieure contre grenier non chauffé;
- isolation de la dalle inférieure contre cave non chauffée au sol;
- substitution de fenêtres/portes par un cadre avec vitrage double;
- substitution de fenêtres/portes par un cadre avec vitrage triple;
- ventilation contrôlée avec récupération de chaleur;
- ventilation contrôlée sans récupération de chaleur avec réalisation en sus, sans assainissement énergétique de la façade, des travaux de substitution de fenêtres/portes;
- isolation solaire thermique;
- pompe à chaleur;
- chaudière à la biomasse;
- chaudière à condensation et équilibrage hydraulique;
- raccordement à un réseau de chaleur;
- micro-génération domestique, à raison cependant uniquement du pourcentage théorique de production de chaleur et d'eau chaude pour les besoins du logement.

44. La Chambre des salariés n'a pas d'observations à formuler au sujet du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Luxembourg, le 28 octobre 2011

Pour la Chambre des salariés,

La Direction,
René PIZZAFERRI
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6336/02

N° 6336²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

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 DE LA CHAMBRE DES METIERS

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives

(23.11.2011)

Par sa lettre du 29 septembre 2011, Monsieur le Ministre des Finances a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal repris sous rubrique.

1. Le Gouvernement compte mettre la fiscalité au service de l'écologie

A l'occasion du discours sur l'état de la nation 2011, le Gouvernement a annoncé son intention de soutenir, notamment par des mesures fiscales, l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le cadre du logement.

Le présent projet de loi se propose de traduire en droit national lesdites mesures.

Ainsi, il est, premièrement, proposé de redéfinir le crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement en prenant en compte des critères énergétiques et, deuxièmement, de faire bénéficier les propriétaires immobiliers d'un amortissement fiscal accéléré en cas de rénovation énergétique des logements donnés en location.

Finalement, la réduction du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 15% à 3% pour la rénovation énergétique de logements fait l'objet d'un projet de règlement grand-ducal spécifique.

1.1. Un crédit d'impôt scindé en deux

Dans le but de promouvoir l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments d'habitation, le projet sous avis prévoit de lier partiellement, lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à servir d'habitation, le bénéfice de l'abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription à des conditions de performance énergétique. Ledit abattement, appelé crédit d'impôt, dont le montant

a été fixé par la loi modifiée du 30 juillet 2002¹ à 20.000 euros, se trouvera, après l'entrée en vigueur du présent projet de loi, scindé en deux tranches d'un montant de 10.000 euros chacune.

Le bénéficiaire de la première tranche restera soumis aux mêmes conditions que celles prévalant depuis 2002. L'acquéreur peut ainsi bénéficier du crédit d'impôt pour un montant de 10.000 euros en dehors de toute conditionnalité liée à la performance énergétique de l'immeuble acquis. Par contre, la deuxième tranche de 10.000 euros se trouvera dorénavant soumise en tant que crédit d'impôt énergétique non seulement aux conditions susvisées, mais aussi à des conditions nouvelles relatives à la performance énergétique de l'immeuble acquis par référence aux critères établis par le règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 7 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie. Il s'agit ainsi de favoriser, d'une part, respectivement l'acquisition et la construction d'habitations énergétiquement performantes, et, d'autre part, l'acquisition de logements à faible performance en vue de leur amélioration énergétique par des travaux d'assainissement à effectuer dans un délai déterminé.

1.2. Introduction d'un amortissement fiscal accéléré en cas d'assainissement énergétique du logement

En matière d'impôt sur le revenu, les dépenses engendrées par la rénovation d'immeubles anciens sont qualifiées, soit de frais d'entretien ou de réparation, soit de dépenses d'investissement.

Les frais d'entretien et de réparation sont intégralement déductibles du revenu imposable au titre de l'année d'imposition au cours de laquelle ils ont été exposés. Par contre, les dépenses d'investissement sont incorporées dans le prix d'acquisition de l'immeuble et sont, en principe, amorties, ensemble avec les autres parties constitutives du prix d'acquisition, sur la durée usuelle d'utilisation de l'immeuble.

Les dépenses engendrées par l'assainissement énergétique d'un logement ancien rangent, dans la plupart des cas, dans la catégorie des dépenses d'investissement alors que les travaux donnent lieu à une augmentation essentielle de la substance du bâtiment ou bien à une amélioration considérable de l'état antérieur de l'immeuble. En vue de l'encouragement des propriétaires de logement anciens, à assainir énergétiquement ces habitations données en location, le présent projet de loi prévoit que le coût résultant de cet assainissement pourra être amorti de manière accélérée dans le chef des propriétaires.

1.3. Réduction du taux de TVA sur la rénovation énergétique

Enfin, le taux de TVA applicable à la rénovation énergétique de logements est réduit de 15% à 3%.

2. Commentaire des mesures fiscales proposées

2.1. Crédit d'impôt

En 2010 le Gouvernement avait mis sur pied un plan de consolidation des finances publiques qui visait, entre autres, de lier le bénéfice du crédit d'impôt à un critère de revenu. Sous la pression de l'opinion publique les responsables politiques ont finalement cédé et décidé d'écarter cette mesure.

Le projet de loi actuel a pour objectif de scinder le crédit d'impôt en deux et de subordonner la moitié de son montant à des critères écologiques.

La Chambre des Métiers invite le Gouvernement à maintenir le système actuel, alors que celui-ci a fait ses preuves.

Cependant, si le Gouvernement estime indispensable la réforme du dispositif telle que prévue par le présent projet, elle peut, subsidiairement, accepter ces modifications.

¹ 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

2.2. Amortissement fiscal accéléré

La mise en oeuvre d'un mécanisme d'amortissement fiscal accéléré lié à un assainissement énergétique correspond à une mesure qui a été proposée par la Chambre des Métiers et la Fédération des Artisans lors des réunions tripartite de début 2010.

Elles avaient cependant esquissé un régime un peu plus favorable que celui prévu par le Gouvernement en ce sens que le taux d'amortissement dans leur premier modèle s'élève à 20% et que, dans le deuxième modèle, le ménage a le choix entre différentes options d'amortissement des frais.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers propose de ne pas limiter le bénéfice de l'amortissement accéléré à 80% du coût de l'assainissement, comme le prévoit le projet sous avis, mais de l'appliquer à l'ensemble de ces dépenses.

2.3. Réduction du taux de TVA sur la rénovation énergétique

Pour apprécier la portée de la réduction du taux de TVA sur la rénovation énergétique, il faut tout d'abord la situer dans son contexte.

Jusqu'à présent, et en dehors du cas d'une nouvelle construction, le taux de TVA de 3% est seulement applicable si

- des travaux substantiels d'amélioration sont réalisés consécutivement à l'acquisition d'un logement (acquisition d'un logement existant suivi d'une rénovation)
- des travaux substantiels d'amélioration d'un logement sont réalisés dont la construction date de 20 ans au moins.

La présente mesure a par conséquent pour résultat d'élargir le champ d'application du taux super-réduit de TVA.

Elle trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers, alors qu'elle conduira à diminuer le coût de l'assainissement énergétique de l'ordre de 10,4% et contribuera de surcroît à la lutte contre le travail clandestin, une imposition moindre des prestations de services en cause rendant ce dernier moins attrayant.

Pour conclure, la Chambre des Métiers constate que d'un point de vue écologique, le mécanisme de l'amortissement accéléré et la réduction du taux de TVA conduiront à réduire les émissions de CO₂ du Luxembourg et, de ce fait, à améliorer son bilan énergétique.

Elle voudrait également souligner qu'elles auront pour effet de stimuler l'activité de la construction en général, et celle ayant trait à l'assainissement énergétique en particulier.

Le „déchet“ fiscal résultant de ces mesures sera du moins partiellement compensé par des plus-values de recettes dues à la hausse du chiffre d'affaires du secteur concerné: impôt sur les salaires, TVA, impôt sur les bénéfices des entreprises.

De surcroît, les régimes proposés sont susceptibles de réduire, à travers l'augmentation de l'emploi qu'elles génèrent, le chômage, et partant les dépenses publiques y relatives.

3. Propositions supplémentaires de la Chambre des Métiers

3.1. Il serait utile de compléter l'amortissement accéléré par un abattement fiscal

Conscient du fait que l'amortissement accéléré ne touchera que les logements locatifs, soit au maximum 30% du parc immobilier résidentiel, les organisations de l'artisanat avaient également proposé un abattement fiscal pour les propriétaires occupant leur propre logement et procédant à l'assainissement énergétique de leur habitation. Par conséquent, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement d'introduire une telle mesure qui revêt un caractère complémentaire par rapport à l'amortissement fiscal accéléré. Il faut relever que le gouvernement allemand a élaboré un projet de loi allant dans cette même direction, texte dont on pourrait utilement s'inspirer.

L'amortissement accéléré, de même que l'abattement qui ne figure pas parmi les nouvelles mesures proposées par le Gouvernement auraient, s'ils étaient implémentées, pour résultat de réduire les émissions de CO₂, et partant de mieux respecter les engagements internationaux contractés par le Luxembourg en la matière, ainsi que de diminuer la facture énergétique des ménages.

Un autre avantage réside dans le fait que le régime fiscal réduira la période de préfinancement par le requérant de la partie des frais d'assainissement „supportés“ en fin de compte par l'Etat (sous forme d'une charge fiscale moindre), par rapport au système de subventionnement. En outre, le premier se caractérisera par une charge administrative moindre dans le chef des ménages concernés.

3.2. Le Gouvernement pourrait stimuler davantage l'offre de logements locatifs

Afin de stimuler la création de logements locatifs, et sur la toile de fonds d'un rendement effectif sur capital investi inférieur au taux maximum de 5% fixé par la législation sur le bail à loyer, la Chambre des Métiers propose de modifier le règlement grand-ducal du 19 novembre 1999 en ce sens que pour les „immeubles ou parties d'immeubles bâtis, affectés au logement locatif“ le taux de 6% soit applicable à ceux dont l'achèvement remonte au 1er janvier de l'année d'imposition à 10 ans au plus, au lieu de ceux dont l'achèvement remonte à „moins de 6 ans“.

3.3. Il faudrait pallier au problème du préfinancement par un instrument financier spécifique

Afin d'accélérer la rénovation énergétique du parc ancien, il faut également agir au niveau de l'accès au financement. La Chambre des Métiers estime que les ménages moins bien lotis, qui du fait de leur revenu peu élevé ne sont pas en mesure de bénéficier de mesures fiscales, devraient pouvoir recourir à une autre mesure de soutien. Dans ce contexte, elle demande au Gouvernement d'étudier, ensemble avec le secteur financier, la mise en oeuvre d'un instrument financier spécifique dont l'objectif primaire consisterait à assurer le préfinancement des coûts de l'assainissement énergétique.

3.4. La neutralisation des droits d'enregistrement pourrait donner un coup de pouce à l'assainissement énergétique

Une autre mesure proposée par les organisations de l'artisanat, mais non reprise par le Gouvernement, concerne la neutralisation des droits d'enregistrement lors du rachat d'un bien immobilier par un professionnel de la branche en vue de sa revente après avoir, le cas échéant, procédé à un assainissement énergétique. Pour faciliter ce genre d'opération, les droits d'enregistrement pourraient être neutralisés lors du rachat, alors qu'ils s'appliquent de toute façon lors de la revente du bien immobilier.

4. Commentaire des articles du projet de loi

Article 15

1°:

Le projet de loi prévoit qu'„un règlement grand-ducal pourra définir les travaux conduisant à l'assainissement énergétique d'un immeuble ancien“.

La Chambre des Métiers insiste à ce que ledit règlement entre en vigueur parallèlement aux modifications prévues par le présent projet de loi, soit au 1er janvier 2012. A défaut, la future loi risque de se révéler non opérationnelle.

3°:

La même remarque que pour le point 1° du présent article, relative au règlement grand-ducal à prendre, s'impose à l'égard du point 3°.

En ce qui concerne la limitation de l'amortissement accéléré à 80%, le commentaire des articles retient ce qui suit:

„(...) la déduction de l'amortissement continue à être pratiquée, même si l'immeuble est complètement amorti. Tenant compte de ce fait et sachant que les dépenses d'investissement liées à l'assainissement énergétique vont augmenter le prix d'acquisition, et donc l'amortissement ordinaire suivant article 106, alinéa 4, il y a lieu de limiter l'amortissement accéléré à 80 pour cent du coût de l'assainissement.“

La Chambre des Métiers a des difficultés à suivre l'argumentation des auteurs du projet de loi, alors qu'en dernière analyse la détermination d'un seuil de 80% semble arbitraire. Ainsi, on aurait tout aussi bien pu fixer le plafond à 70% ou 90% en reprenant les mêmes arguments.

En se basant sur ces considérations, et pour des raisons de simplicité, la Chambre des Métiers demande à ce que l'ensemble du coût de l'assainissement puisse être soumis au régime de l'amortissement accéléré.

Par ailleurs, la même observation s'impose à l'égard du point 1°.

4.1. Commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal

Le projet sous avis ne suscite pas d'observation particulière.

La Chambre des Métiers est, sous réserve des observations formulées ci-avant, en mesure d'approuver le présent projet de loi, ainsi que le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Luxembourg, le 23 novembre 2011

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6336/03

N° 6336³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

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 DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives

(12.12.2011)

Par dépêche du 29 septembre 2011, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

A en juger d'après son intitulé, le projet de loi aurait pour but d'„encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement“, ceci par le biais de „différentes mesures fiscales“. Lesdites mesures fiscales peuvent être scindées en deux selon qu'elles concernent l'Administration de l'enregistrement et des domaines (chapitre 1er du projet de loi) ou celle des contributions directes (chapitre 2).

Chapitre 1er – Enregistrement et domaines

Aux termes de l'exposé des motifs qui accompagne le projet – et comme cela a d'ailleurs été annoncé dans la presse et en public à maintes reprises déjà – le gouvernement entend modifier les dispositions légales relatives au crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement („*Bëllegen Akt*“) pour en lier à l'avenir la moitié à la condition d'investir dans un logement dit „*énergétiquement efficace*“.

Que l'époque que nous vivons demande qu'on favorise davantage les constructions et assainissements respectueux de l'environnement, voilà qui ne fait aucun doute. Que cela se fasse cependant en mélangeant deux choses qui n'ont rien à voir l'une avec l'autre, voilà une autre question.

Si l'on connaît les prix de l'immobilier au Grand-Duché, il saute aux yeux que la réforme envisagée se fera, une fois de plus, au détriment de ceux qui ont à l'heure actuelle déjà toutes les peines du monde pour pouvoir s'offrir un logement propre. Ceux qui peuvent facilement se payer un appartement ou une maison ont également, en règle générale, les moyens pour investir leur argent dans un logement qui répond aux critères prévus par le projet sous avis, et ils pourront en conséquence bénéficier de l'intégralité des aides étatiques prévues. Ceux par contre qui peuvent à peine s'offrir un logement digne

de ce nom auront certainement d'autres préoccupations que de se concentrer sur l'efficacité énergétique de leur demeure, et ils verront donc leur crédit d'impôt réduit de moitié. A la limite, cette réduction, qui équivaut à un surcoût du prix d'acquisition ou de construction, risque de rendre impossible l'accès à la propriété dans le chef d'acheteurs potentiels. La réforme projetée doit en conséquence être qualifiée en premier lieu non pas d'écologique, mais d'inéquitable puisqu'elle favorisera ceux qui en ont le moins besoin.

S'y ajoute que, même au cas où le futur propriétaire s'intéresserait à l'assainissement écologique d'un appartement qu'il aurait acquis dans une résidence par exemple, il faudrait que tous les autres copropriétaires marquent leur accord avec les travaux afférents, ce qui est loin d'être évident!

Par ailleurs, l'idée d'accorder dans une première phase au demandeur le „*crédit d'impôt supplémentaire énergétique*“ et d'en exiger le remboursement „*avec les intérêts légaux à partir du jour de l'octroi*“ si les conditions exigées par la loi ne sont pas remplies dans un délai donné va à l'encontre des soucis de simplification administrative affichés par le gouvernement à toute occasion qui s'y prête.

En conclusion, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se voit pas en mesure de se déclarer d'accord avec la réforme envisagée. Sans vouloir s'opposer à une réorientation de ce que l'on appelle le „*Bëllegen Akt*“, elle ne saura cautionner une telle qu'à la condition que les nouvelles mesures restent équitables et socialement acceptables.

Chapitre 2 – Contributions directes

Le projet de loi sous avis comporte également une importante modification dans le domaine des impôts directs, plus précisément au niveau de l'amortissement des immeubles affectés au logement locatif.

Les efforts des gouvernements successifs visant à créer davantage de logements moyennant un attrait fiscal ont pris leur départ il y a une vingtaine d'années déjà.

Par le règlement grand-ducal du 17 décembre 1991, le taux d'amortissement applicable aux immeubles affectés au logement locatif a été augmenté de 2% à 4% pour l'année de l'achèvement de la construction et les cinq années suivantes.

Par le règlement grand-ducal du 30 juillet 2002, ledit taux a été augmenté de 4% à 6% pour l'année de l'achèvement de la construction et les six années suivantes. Ce taux de faveur est toujours en vigueur à l'heure actuelle pour les nouvelles constructions, mais l'alinéa 2 de l'article 32ter LIR permet aussi de profiter du taux de 6% en cas de dépenses de rénovation dépassant 20% du prix d'acquisition ou de revient d'un ancien logement.

Malheureusement (comme tout le monde le sait), cet attrait fiscal n'a guère remédié au déséquilibre manifeste entre l'offre et la demande de logements au Luxembourg.

Le texte du projet sous avis ne concerne pas les logements nouvellement construits, mais seulement les anciens immeubles rénovés selon des critères écologiques, pouvant être définis par un règlement grand-ducal. Le taux d'amortissement est fixé à 10% et applicable sur une durée de huit années. L'innovation réside donc dans le fait que ce taux de faveur ne s'applique qu'aux dépenses d'investissement effectuées en cas d'assainissement énergétique d'un immeuble ancien affecté au logement locatif.

Tout en saluant les bonnes intentions du gouvernement d'améliorer la qualité énergétique et environnementale des immeubles loués, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de rendre attentif à certaines incohérences, voire même des carences dans le texte proposé.

Une première critique concerne la méthode visant à accorder l'aide étatique par le biais des impôts au lieu d'une aide financière directe, comme c'est le cas par exemple pour les primes écologiques accordées pour l'acquisition de voitures moins polluantes. Ainsi, pour une raison incompréhensible, les logements rénovés de fond en comble pour servir ensuite de résidence principale occupée personnellement par le propriétaire sont exclus des faveurs prévues par le texte sous avis!

Ce constat est d'autant plus amer que les aides au logement allouées par le Ministère du Logement sont en baisse depuis des années. Ainsi, le nombre de primes de construction ou d'acquisition est passé de 2.684 en 2003 à 1.865 en 2010. Sur la même période, et malgré des prix nettement plus élevés, le montant global des aides directes allouées est passé de 11,5 à 8,53 millions d'euros, selon le rapport d'activité de l'année 2010 du Ministère du Logement.

L'amortissement accéléré est donc uniquement destiné aux propriétaires d'immeubles rénovés et affectés au logement locatif. Sont visés à la fois les logements appartenant au patrimoine privé d'un propriétaire et ceux faisant partie de l'actif net investi d'une entreprise commerciale, d'une exploitation

agricole ou d'une profession libérale. Il en découle que les contribuables ne profitent pas de la même manière de la faveur en raison de la progressivité de l'impôt. A investissement égal, l'amortissement accéléré déclenche des allègements fiscaux insignifiants en cas de revenu imposable modeste, tandis qu'il fournit des gains d'impôt remarquables aux propriétaires à revenu imposable élevé. La méthode de la fiscalisation de cette aide est donc, elle aussi, socialement inéquitable.

C'est la raison pour laquelle la mesure fiscale envisagée va faire les choux gras des promoteurs immobiliers et des investisseurs qui, en ces temps de crise économique et financière, boudent la Bourse pour investir dans la pierre. Par conséquent, on assistera sans doute à une nouvelle flambée des prix de l'immobilier en raison d'une augmentation de la demande de logements anciens face à une offre toujours insuffisante.

A cela s'ajoute que le contrôle de l'investissement écologique à définir par un règlement grand-ducal (qui reste à prendre) ne tombe pas dans les attributions des fonctionnaires des impôts directs et indirects. La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler qu'il existe un Ministère du Logement avec un service des aides au logement ayant dans ses attributions, entre autres, l'allocation de primes d'amélioration de logements anciens. C'est l'instrument tout trouvé pour allouer des aides au logement écologiques à tous les investisseurs potentiels, sans passer par la voie fiscale. Cette façon de procéder permettrait aussi de faire revivre les primes d'amélioration qui, en 2010, ont totalisé un montant de seulement 850.224 euros pour 334 demandes.

Par ailleurs, la Chambre se demande s'il n'existe pas une incohérence entre le texte de l'article 15, No 1° et son commentaire. En effet, le texte dispose que „... lorsque l'achèvement des travaux remonte au début de l'exercice d'exploitation à moins de 7 ans“, tandis que le commentaire est libellé comme suit: „... tant en ce qui concerne l'exercice d'exploitation au cours duquel s'achèvent les travaux en question qu'au cours des 7 exercices subséquents“. S'agit-il d'une faveur à accorder sur des investissements qui sont déjà réalisés jusqu'à 7 ans en arrière ou d'une telle pour des investissements à réaliser à partir de 2012? Dans la première hypothèse, le cadeau aux investisseurs serait accordé de façon rétroactive!

Concernant l'application pratique de l'amortissement accéléré dans le cadre de l'imposition des propriétaires, l'exemple figurant sub numéro 3 du commentaire de l'article 15 illustre à merveille la complexité et la longévité bureaucratique de cette aide au logement, accordée par le biais des impôts directs. Une fois de plus, la simplification administrative tant prônée par le gouvernement reste lettre morte.

Quant à la forme

En raison de l'alinéa qui suit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se livrera pas à un examen détaillé du texte des projets lui soumis. Elle tient toutefois à signaler que, depuis sa création il y a presque un demi-siècle, elle n'a jamais eu à se prononcer sur un texte de loi (!) qui utilise, à 16 reprises dans 14 articles, la formule impossible „Il y a lieu de (remplacer, ajouter, introduire etc.)“ ...

Conclusion

Comme il ressort clairement de l'analyse du projet de loi faite ci-avant, le gouvernement entend donc non seulement désavantager les (futurs) propriétaires d'une résidence principale par la réduction envisagée du crédit d'impôt dit „*Bëllegen Akt*“ (chapitre 1er du projet), mais encore exclure les mêmes propriétaires (dans le chapitre 2) du bénéfice d'une mesure fiscale favorisant des investissements d'assainissement énergétique de leur résidence principale (par exemple par le biais d'une majoration du plafond des intérêts débiteurs déductibles), tout en privilégiant les promoteurs et propriétaires fortunés.

Dans ces conditions, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que s'opposer avec fermeté au projet de loi (et, forcément, au projet de règlement grand-ducal) sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 décembre 2011.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6336/04

N° 6336⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

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

(6.3.2012)

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 1er de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

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.

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

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'immeubles existants, mais l'étude ne dispose pas de données budgétaires sur ce volet.

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. Ier., 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. Ier.** 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 1er

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 1er et 2 en un seul et unique paragraphe.

Au paragraphe 2 (1er 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 1er, 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 1er 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 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.

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.

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,
Marc BESCH

Pour le Président,
La Vice-Présidente,
Viviane ECKER

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6336/05

N° 6336⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

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 DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives

(15.2.2012)

Le **projet de loi** sous avis a pour objet de transposer les mesures fiscales visant à soutenir l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le cadre du logement, annoncées par le Premier ministre à l'occasion du discours sur l'état de la Nation 2011.

Deux mesures sont visées dans le projet de loi sous avis, à savoir:

- La redéfinition du crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement et de transcription par la prise en compte de critères énergétiques;
- Le fait de faire bénéficier les propriétaires immobiliers d'un amortissement fiscal accéléré en cas de rénovation énergétique des logements donnés en location.

La première mesure a pour objectif de promouvoir l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments d'habitation, en liant partiellement l'abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription à des conditions de performance énergétique¹.

Cet abattement, nommé „crédit d'impôt sur les actes notariaux“ ou, communément „Bëllegen Akt“, dont le montant maximum a été fixé par la loi modifiée du 30 juillet 2002 à 20.000 EUR, se trouve dorénavant scindé en deux tranches d'un montant de 10.000 EUR chacune. Le bénéfice de la première tranche reste soumis aux conditions existant depuis 2002 et l'acquéreur peut ainsi bénéficier de ce crédit d'impôt pour un montant de 10.000 EUR en dehors de toute condition liée à la performance énergétique de l'immeuble acquis. Par contre, la seconde tranche de 10.000 EUR se trouve dorénavant soumise en tant que „crédit d'impôt énergétique“ à de nouvelles conditions relatives à la performance énergétique de l'immeuble acquis.

¹ Exposé des motifs, page 6.

La seconde mesure du projet de loi sous avis a trait à l'amortissement fiscal. Les dépenses engendrées pour l'assainissement énergétique d'un immeuble ancien sont, dans la plupart des cas, considérées comme des dépenses d'investissement, les travaux donnant lieu à un accroissement de la substance du bâtiment ou bien à une amélioration considérable de l'état antérieur de l'immeuble. En vue d'encourager des propriétaires de logements anciens à assainir énergétiquement leurs immeubles donnés en location, le projet de loi sous avis prévoit que le coût résultant de cet assainissement pourra être amorti de manière accélérée dans le chef des propriétaires².

Le **projet de règlement grand-ducal** sous avis a, quant à lui, pour objet d'établir le cadre juridique relatif à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour la rénovation énergétique des logements, catégorie nouvellement créée. Pour cette dernière, le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit un taux de TVA réduit de 3% (en lieu et place de 15%).

Pour bénéficier de ce taux de TVA réduit, la rénovation énergétique:

- ne doit pas être liée à la date d'acquisition, ou de construction, du logement;
- doit être terminée deux ans après le commencement des travaux (étant entendu qu'une nouvelle rénovation peut dans la suite être entreprise);
- ne doit pas induire, dans le chef du bénéficiaire, un avantage fiscal qui dépasse le plafond général, qui couvre tant la création du logement que les différents types de rénovation. Le plafond général est relevé de 60.000 EUR à 65.000 EUR.

*

RESUME

Dans son avis relatif au projet de loi n° 6166³, la Chambre de Commerce saluait la proposition des auteurs de lier l'abattement sur les droits d'enregistrement et de transcription dus en cas d'acquisition de la résidence principale, plafonné à 20.000 EUR par contribuable, à une condition de revenu annuel, et ce en vue d'une „sélectivité sociale“ accrue. Or, cette mesure n'a finalement pas vu le jour.

Bien que la préférence de la Chambre de Commerce se focalise sur une plus grande sélectivité sociale, la solution proposée par le projet de loi sous avis, de lier partiellement l'abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription à des conditions de performance énergétique, est la solution „second best“ et est au moins pertinente d'un point de vue écologique et permettra sans doute d'accélérer le développement du secteur des écotecnologies et de baisser les émissions luxembourgeoises de gaz à effet de serre.

En général, la Chambre de Commerce remarque également que les subsides et aides financières en matière environnementale se multiplient rapidement et plaide donc pour une radiographie de ces dernières afin d'effectuer un inventaire exhaustif des transferts. Ce recensement devrait permettre de conclure si ces instruments remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils ne seraient pas plus aptes à conduire à des résultats comparables en matière d'éco-compatibilité tout en faisant baisser le coût à charge de la collectivité.

La Chambre de Commerce souhaite que le choix des consommateurs soit orienté vers des produits „durables“. Si, malgré tout, le consommateur optait pour un produit sous-optimal, il pourrait, le cas échéant, être tenu de s'acquitter d'un malus fiscal; une taxe écologique qui viserait à inclure, dans le prix de vente, les effets environnementaux négatifs afin que ce prix reflète véritablement le coût réel du bien écologiquement sous-efficent. Il s'agirait d'un changement de paradigme par rapport à la politique actuelle des subsides, qui montre certes des résultats positifs en termes de changement de comportement, mais qui comporte parfois un coût budgétaire significatif.

² Exposé des motifs, page 6.

³ Projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 3. introduction d'une contribution de crise; 4. 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.

La Chambre de Commerce s'interroge enfin sur le bien-fondé de la nouvelle différenciation, entre résidents de l'Espace Economique Européen et les personnes n'y résidant pas, qui est intégrée dans le projet de loi sous avis. En effet, alors que la transposition en droit national⁴ de la directive 2009/50/CE a pour but d'attirer sur le sol luxembourgeois des travailleurs hautement qualifiés. Or, si ces derniers sont issus de pays n'appartenant pas à l'EEE, ils ne pourront bénéficier du crédit d'impôt que lors de l'occupation réelle de l'immeuble, et non pas à la passation de l'acte.

Appréciation générale du projet de loi

Le tableau ci-après résume le positionnement de la Chambre de Commerce à l'égard du projet de loi sous avis.

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	+
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	+

Appréciations: ++ très favorable
 + favorable
 0 neutre
 - défavorable
 - - très défavorable
 n.a. non applicable

*

4 Loi du 29 août 2008 1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2) modifiant – la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection; – la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti; – le Code du travail; – le Code pénal; 3) abrogeant – la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère; – la loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers; – la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché, (Mémorial A n°138 du 10 septembre 2008, p. 2024). Texte coordonné au 25 juillet 2011 (Mémorial A n° 151 du 25.07.2011).

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

Considérations générales

En premier lieu, la Chambre de Commerce se félicite du souhait du Gouvernement de mettre en place des mesures visant à augmenter la performance énergétique des logements luxembourgeois.

En deuxième lieu, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle avait salué, dans son avis relatif au projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économiques⁵, la volonté du législateur de lier le bénéfice d'un crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement et de transcription d'actes d'acquisition d'immeubles servant à des fins d'habitation principale et personnelle aux revenus de l'acquéreur, et ce en vue d'une „sélectivité sociale“ accrue. Le projet de loi n° 6166 proposait en effet que l'abattement sur les droits d'enregistrement et de transcription dus en cas d'acquisition de la résidence principale, plafonné à 20.000 EUR par contribuable, ne soit accordé qu'aux personnes dont le revenu imposable annuel ne dépasse pas 35.000 EUR pour les célibataires et 60.000 EUR pour les personnes mariées ou liées par un partenariat, ces seuils étant augmentés de 5.000 EUR par enfant à charge. La Chambre de Commerce soutenait l'instauration du seuil de revenu retenu pour un acquéreur seul (35.000 EUR), proche du revenu médian, tout en estimant qu'en cas de cumul de revenus (mariage, partenariat), le montant en question devrait être doublé (70.000 EUR au lieu de 60.000 EUR).

Or, cette mesure n'ayant finalement pas vu le jour, le projet de loi sous avis présente au moins partiellement l'avantage de mettre en oeuvre une certaine „sélectivité environnementale“, qui va dans le sens d'une politique cohérente en matière de développement durable. Le crédit d'impôt tel qu'il existe aujourd'hui n'est ni socialement sélectif, ni ne l'est-il du point de vue écologique. Bien que la préférence de la Chambre de Commerce se focalise sur une plus grande sélectivité sociale, la solution proposée par le projet de loi sous avis est la solution „second best“ et est au moins pertinente d'un point de vue écologique et permet sans doute d'accélérer le développement du secteur des écotecnologies et de baisser les émissions luxembourgeoises de gaz à effets de serre.

En troisième lieu, Chambre de Commerce plaide pour une radiographie des subsides et aides en matière environnementale, et donc un inventaire exhaustif de ces transferts, qui devrait permettre de conclure si ces instruments remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils ne seraient pas plus aptes à conduire à des résultats comparables en matière d'éco-compatibilité tout en faisant baisser le coût à charge de la collectivité. En effet, depuis des années déjà, les consommateurs peuvent bénéficier de maintes subventions et primes écologiques dont l'octroi est lié au respect de certains critères écologiques. L'objectif affiché de cette politique est de favoriser des gestes de consommation éco-compatibles. Or, ces aides visant à influencer les comportements d'achat ont également un coût important pour le contribuable. Dans le contexte actuel d'une situation structurellement déficitaire du budget de l'Etat, une analyse „coût-efficacité“ de cette politique, dont l'objectif est certes louable, s'impose.

Les choix des consommateurs devraient être dirigés vers des produits dont l'empreinte environnementale est faible. Le produit „durable“ doit devenir le choix de référence du consommateur. Si, malgré

⁵ Projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 3. introduction d'une contribution de crise; 4. 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.

tout, ce dernier optait pour un produit sous-optimal, il pourrait, le cas échéant, être tenu de s'acquitter d'un malus fiscal; une taxe écologique qui viserait à inclure, dans le prix de vente, les effets environnementaux négatifs afin que ce prix reflète véritablement le coût réel du bien écologiquement sous-efficent. Afin qu'un instrument tel que le malus fiscal garde son caractère correctif ou dissuasif, une neutralisation de son coût dans l'échelle mobile des salaires s'impose naturellement.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de loi sous avis ne donnent pas d'indications sur l'impact financier des modifications légales envisagées.

Commentaire des articles

Concernant l'article 5, paragraphe 2°

L'article 5, paragraphe 2° indique que „[à] l'article 8 il y a lieu d'ajouter un dernier alinéa libellé comme suit: „Au sens du présent article, il y a lieu d'entendre par personne résidente toute personne dont la résidence se trouve dans l'un des Etats de l'Espace Economique Européen“ “.

De par ce nouvel article, les résidents d'Etats de l'Espace Economique Européen (EEE) pourront bénéficier, comme actuellement les résidents luxembourgeois, d'une imputation du crédit d'impôt au moment de la passation de l'acte notarié, lors de la formalité de l'enregistrement et de la transcription de l'acte.

La Chambre de Commerce s'interroge toutefois sur le bien-fondé de cette nouvelle différenciation entre résidents de l'Espace Economique Européen et les personnes n'y résidant pas. En effet, la transposition en droit national⁶ de la directive 2009/50/CE a pour but d'attirer sur le sol luxembourgeois des travailleurs hautement qualifiés. Cette transposition permet de parachever le cadre accueillant déjà en place pour les ressortissants étrangers issus de pays tiers, alors que les obstacles quant à l'immigration intracommunautaire, dont le Luxembourg a largement profité, ont déjà été surmontés grâce à l'approfondissement et à l'élargissement progressif de l'intégration européenne. Or, ces travailleurs hautement qualifiés venant de pays n'appartenant pas à l'EEE ne pourraient dès lors bénéficier du crédit d'impôt que lors de l'occupation réelle de l'immeuble, et non pas à la passation de l'acte.

*

2. PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affec- tation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives.

La Chambre de Commerce souhaite mettre en évidence une erreur matérielle dans la lettre de saisine. En effet, cette dernière, ainsi que le texte en lui-même, indiquent dans l'objet „Règlement grand-ducal du ... modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 [...]“, et non „Projet de règlement grand-ducal [...]“.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres commentaires à formuler et s'en tient à l'exposé des motifs.

*

⁶ Loi du 29 août 2008 1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2) modifiant – la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection; – la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti; – le Code du travail; – le Code pénal; 3) abrogeant – la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère; – la loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers; – la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché, (Mémorial A n° 138 du 10 septembre 2008, p. 2024). Texte coordonné au 25 juillet 2011 (Mémorial A n° 151 du 25.07.2011).

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6336/06

N° 6336⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

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**

* * *

**ARRETE GRAND-DUCAL DE RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES
DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(28.5.2019)

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons:

Article unique. – Notre Ministre des Finances est autorisé à demander en Notre nom le retrait du rôle de la Chambre des Députés du projet de loi n° 6336 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement et portant modification

- 1) 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 ;
- 2) de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Palais de Luxembourg, le 28 mai 2019

Le Ministre des Finances,
Pierre GRAMEGNA

HENRI

*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau