



A V I S

sur

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**

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

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.

À 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 1^{er} du projet de loi) ou celle des contributions directes (chapitre 2).

Chapitre 1^{er} – 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. À 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 de écologique, mais de 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. À 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.

À 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, n° 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 pro-

noncer 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 1^{er} 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 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