

Objet:

1. **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 :**
 - 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.

2. **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. (3898CCH)**

*Saisine : Ministre des Finances
(29 septembre 2011)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

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.

Résumé

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 écotechnologies et de baisser les émissions luxembourgeoises de gaz à effets 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

² Exposé des motifs, page 6.

³ Projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique³ 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.

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.

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 loi sous avis.

	Incidence
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'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).

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 économique⁵, 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 le 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 œuvre 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 écotechnologies 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

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.

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 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-efficient. 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 intra-communautaire, 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

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).

lors bénéficiaire 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 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.

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.

* * *

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.

CCH/TSA