

Rapport spécial de la Cour des comptes sur le remboursement de la TVA en matière de logement

Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes (10/07/2006)

La Commission se compose de: M. Henri Grethen, Président; M. Alex Bodry, Rapporteur ; MM. François Bausch, John Castegnaro, Lucien Clement, Ben Fayot, Mme Colette Flesch, MM. Norbert Hauptert, Robert Mehlen, Laurent Mosar, Michel Wolter, Membres.

Au cours des années 2002 et 2003, la Cour a procédé au contrôle du remboursement de la TVA par le bureau XII de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier, à savoir la vérification de la légalité et de la régularité des opérations effectuées, de l'intégralité et de la mesure des opérations et de la réalité des opérations.

L'Administration de l'Enregistrement et des Domaines s'est exprimée au sujet des constatations et des recommandations de la Cour des comptes au cours de la réunion du 28 février 2005. M. Alex Bodry a été nommé rapporteur du rapport spécial au cours de la réunion du 25 novembre 2004.

Dans la réunion du 10 juillet 2006, la Commission a examiné le rapport établi et présenté par le rapporteur M. Alex Bodry.

1. Le cadre légal concernant le remboursement de la TVA

Pendant la période 1991-2001, les demandes de remboursement du différentiel de TVA entre le taux normal de 15% et le taux superréduit de 3% ne pouvaient être faites que postérieurement à la réalisation et au paiement, TVA comprise au taux de 15%, des travaux éligibles et devaient obligatoirement être accompagnées des factures originales.

Une nouvelle législation prévoyant l'application directe du taux de TVA superréduit de 3% a été introduite par la loi du 30 juillet 2002 dont les modalités ont été fixées par le règlement grand-ducal de la même date. Elle est entrée en vigueur au 1er novembre 2002.

Cette législation prévoit l'application directe du taux superréduit après acceptation par le bureau XII d'une demande d'agrément préalable portant sur des travaux nettement précisés et chiffrés. Cette demande lui est adressée, avant le début des travaux à réaliser, conjointement par le particulier et par l'entreprise réalisant les travaux.

En cas d'autorisation, l'entreprise doit par ailleurs, pendant la phase d'exécution des travaux, transmettre au bureau XII une liste indiquant les détails des factures émises au cours du trimestre écoulé et se rapportant à des travaux soumis au taux superréduit de 3%.

1.1 Application pratique

L'ancien système de remboursement est resté en vigueur pour les cas où aucune demande d'agrément n'est faite ou que celle-ci ne remplit pas certaines conditions, comme notamment pour les travaux effectués par le propriétaire lui-même ou les travaux dont le prix hors taxe ne dépasse pas les 3.000 euros.

Les dossiers en cours de traitement se trouvant à cheval sur les deux systèmes se voient appliquer l'ancienne législation jusqu'à la date-clé du 1er novembre 2002 où la nouvelle législation a sorti ses effets. Les factures en rapport avec des travaux effectués après cette date sont traitées en vertu de la nouvelle législation, sauf celles relatives à certaines exceptions.

Au moment du contrôle effectué par la Cour, 866 entreprises avaient déjà pris l'initiative de procéder par la voie d'agrément selon les informations du bureau XII, c.-à-d. de bénéficier de la possibilité de l'application directe de 3% de TVA pour certains travaux de création et de rénovation d'un logement. Entre les mois de novembre 2002 et février 2003, 6.206 demandes d'agrément ont été traitées pour un total de 35.963.009,48 €. D'après les derniers chiffres fournis par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines en date du 30 juin 2006, le nombre d'agrément accordés depuis novembre 2002 s'élève à 118.542. En 2005, 34.847 agrément ont été émis. Au total 3.652 entreprises différentes ont appliqué la nouvelle procédure.

2. Le contrôle de la Cour de comptes

Le contrôle de la Cour a porté sur l'acheminement des dossiers à traiter par le bureau d'imposition XII à partir de leur introduction jusqu'au remboursement de la TVA.

Un des objectifs de ce contrôle a été de vérifier que le remboursement du différentiel de la TVA s'est fait dans le respect du règlement grand-ducal du 21 décembre 1991 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale.

Lors de cet examen, la Cour n'a pas constaté d'irrégularité particulière dans le traitement des dossiers et du remboursement de la TVA.

La nouvelle législation étant d'application depuis novembre 2002, la Cour a étendu son contrôle sur le traitement des dossiers introduits sous l'empire du nouveau régime. Au moment du contrôle par la Cour des Comptes, certains éléments de la nouvelle procédure restaient encore à être mis en place au niveau de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et, plus particulièrement, au niveau du bureau d'imposition XII.

3. Les constatations et les recommandations de la Cour des Comptes

3.1 Le système en place pendant la période 1991 - 2001

3.1.1 Les délais de remboursement

La Cour a constaté que, dès le début de l'application de cette procédure, le nombre de demandes lui présentées a été supérieur au nombre de demandes traitées par le bureau XII entraînant ainsi, depuis le départ, des délais de remboursement de la TVA avancée de l'ordre d'un an.

Suite à l'introduction d'un nouveau système informatique et des problèmes techniques initiaux qu'il a posés à ses débuts, ces délais sont passés à quelque deux ans à partir de 2000 pour atteindre 27 mois en février 2003 alors que 10.578 demandes restaient encore à traiter.

Les raisons invoquées pour expliquer ces délais de remboursement ont notamment été :

- le manque de personnel au niveau du bureau XII ;
- les changements fréquents au niveau du personnel ;
- les problèmes liés à l'introduction d'un nouveau système informatique en 2000.

Même si les problèmes techniques liés au système informatique semblent avoir été résolus et que le bureau XII dispose actuellement d'un effectif d'environ 15 personnes, le délai de traitement des dossiers s'élevait à 18 mois au 28 février 2005. A l'heure actuelle il tourne autour de 15 mois.

Au premier semestre 2006, 3.629 dossiers ont été traités alors que durant la même période 1.986 nouveaux dossiers ont été introduits.

3.1.2 Les contrôles sur place effectués par l'Administration

Autant la Cour est venue à la conclusion que le traitement administratif des dossiers ne donne pas lieu à des constatations particulières, autant elle tient à souligner que les procédures de contrôle sur place sont insuffisantes.

En effet, d'après les informations reçues par la Cour, les responsables du bureau XII ont effectué pour l'année 2001 quelque vingt contrôles sur place pour cause de factures paraissant douteuses. Comparé à un montant total de 7.697 demandes traitées pour la même année, ce chiffre est à considérer comme non significatif.

Sur demande de la Cour, il a été affirmé que les demandes douteuses sont révélées selon le «feeling personnel» des agents responsables ayant des expériences plus ou moins longues en la matière.

Dans la mesure où l'ancien système de remboursement est toujours d'application dans certains cas de figure, la Cour recommande de remédier à cette situation et invite l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines à s'assurer d'une procédure de contrôle appropriée.

Dans sa réponse, le Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines indique que l'administration a toujours souligné la nécessité des contrôles sur place pour toutes les vérifications en matière de T.V.A. En effet, les analyses des déclarations et demandes déposées, des relevés de factures, mais aussi des copies de factures ou même des factures originales ne

constituent qu'une étape en vue de vérifier la crédibilité des données fournies. Par contre, le véritable contrôle se fait nécessairement sur place, notamment dans l'entreprise et sur le lieu des activités. Monsieur le Directeur souligne cependant que 85.966 logements différents ont déjà fait l'objet d'une demande de la faveur fiscale en matière de T.V.A. (octobre 2003) et conclut finalement que la fréquence et l'efficacité des vérifications sur place dépendent forcément du nombre de fonctionnaires disponibles pour ces contrôles.

3.2 La nouvelle législation à partir de 2002

3.2.1 Les délais de réponse aux demandes d'agrément

L'Administration de l'Enregistrement et des Domaines s'est fixé l'objectif de répondre aux demandes d'agrément dans un délai maximal de cinq jours à partir du jour de leur réception. Au moment du contrôle effectué par la Cour des comptes, le bureau XII parvenait à traiter ces demandes en un jour. A l'heure actuelle, ce bureau parvient à respecter le délai des cinq jours.

Comme les deux systèmes, à savoir ceux prévus par l'ancienne et la nouvelle législation sont actuellement d'application, la Cour estime que tout retard futur concernant les demandes d'agrément est à éviter afin de ne pas retomber par la suite dans l'ancien système de remboursement.

3.2.2 Les procédures de contrôle de l'Administration

Vu le changement de système intervenu, les responsables du bureau d'imposition XII ont été dans l'obligation d'élaborer un nouveau système de contrôle rapide et efficace.

- Le bureau d'imposition XII ne reçoit plus les factures originales concernant les travaux de construction, mais uniquement une liste trimestrielle de la part des assujettis reprenant les travaux réalisés ainsi que les montants facturés. Le contrôle interne du bureau XII consiste dorénavant dans le contrôle automatisé des données saisies.

A noter également que les listes trimestrielles prévues par l'article 12 de la loi du 30 juillet 2002 sont envoyées à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines par les entreprises sous forme de tableau Excel par voie de message électronique. Ainsi, le contrôle interne de l'administration devrait se réduire aux différences repérées systématiquement par le logiciel.

- Quant au contrôle sur place des travaux réalisés, il faut veiller à ce que ce contrôle soit exécuté de la manière la plus efficace en ce qui est de la réalité des dépenses éligibles. Dans les cas de doutes sérieux, il est prévu que les agents des bureaux d'imposition régionaux procèdent à un contrôle auprès des entreprises de leur ressort.

4. Les recommandations de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes :

1- Force est de constater que le changement de régime de calcul de la TVA-logement n'a que partiellement permis de suppléer les carences du système introduit en 1991. Les objectifs de la réforme n'ont pu être réalisés de façon intégrale. Il est un fait que bon nombre de dossiers font encore l'objet d'une demande de remboursement de la TVA alors qu'ils auraient pu bénéficier du système plus favorable de l'application immédiate du taux superréduit de 3%.

Ce phénomène explique en partie pourquoi les délais dans le traitement des demandes de remboursement de la TVA n'ont pas pu être réduits dans les proportions initialement annoncées.

La Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes est d'avis qu'il faut absolument continuer les efforts déployés au niveau administratif et informatique pour ramener les délais de remboursement durablement en dessous du seuil symbolique des douze mois.

2- Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de relever que d'après nos règles de procédure administrative des demandes qui n'ont pas connu de réponse dans un délai de trois mois sont réputées refusées.

La Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes recommande au gouvernement de renforcer au moins temporairement le personnel du bureau XII, à l'instar de ce qui s'est fait au niveau du bureau XI de la même administration.

3- Le lien entre la base de données utilisée par le bureau XII (base de données Lotus Notes) et le logiciel ESKORT n'a pas encore pu être établi pour des raisons techniques. Il pourrait pourtant augmenter la qualité du contrôle effectué par les bureaux d'imposition régionaux.

D'autres liens informatiques pourraient à l'avenir améliorer et faciliter certains contrôles à effectuer par le personnel du bureau XII. Il s'agit notamment d'un lien avec la base de données enregistrant les actes de vente d'une part et un lien avec le Répertoire National d'autre part. Ces deux liens permettraient de vérifier que le demandeur remplit bien les conditions d'éligibilité à la réduction du taux de TVA en matière de logement, c'est-à-dire qu'il utilise le logement concerné à des fins d'habitation principale pendant une période de dix ans.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes recommande donc que les moyens techniques nécessaires à la création de ces liens soient mis en œuvre dans les meilleurs délais.

4- Il est recommandé de mener en parallèle une campagne d'information et de sensibilisation auprès des corps de métiers et des usagers en vue d'une application plus large du régime général de la loi du 30 juillet 2002.

La Commission estime que des modifications ponctuelles de la législation respectivement du règlement d'exécution pourraient faciliter la réalisation de l'objectif précité.

5- Il semble que surtout les promoteurs qui achètent au taux normal et pourraient refacturer au taux superréduit n'ont guère recours à la méthode de l'autorisation préalable.

Il s'avère aussi que bon nombre de demandes doivent être rejetées par l'Administration alors qu'elles ne remplissent pas les critères fixés par la loi et le règlement d'exécution. **L'Administration de l'Enregistrement est encouragée à intensifier ses contacts avec la Fédération des Artisans en vue d'éviter dans la mesure du possible l'introduction de demandes manifestement irrecevables.**

6- En ce qui concerne les modalités de contrôle appliquées par l'Administration, la situation ne peut guère être considérée comme satisfaisante. Le nombre de contrôles reste insuffisant. On peut estimer que le renforcement des moyens en informatique et en personnel de l'administration permettront d'améliorer cette situation à moyen et à long terme.

D'une façon générale, **il importe de veiller davantage lors d'une réforme législative comportant un travail administratif important de mise en œuvre que les conditions pratiques pour une exécution correcte de la loi soient réalisées en parallèle, voire préalablement.**

Luxembourg, le 10 juillet 2006

Le Président,
Henri Grethen

Le Rapporteur,
Alex Bodry