

Rapport spécial

sur le remboursement de la TVA
en matière de logement



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. INTRODUCTION	3
2. LE CADRE LEGAL CONCERNANT LE REMBOURSEMENT DE LA TVA	4
2.1 LE SYSTEME EN PLACE PENDANT LA PERIODE 1991 - 2001	4
2.2 LA NOUVELLE LEGISLATION A PARTIR DE 2002	5
3. LA PRESENTATION DU CONTROLE DE LA COUR	7
4. LES CONSTATATIONS ET LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	8
4.1 LE SYSTEME EN PLACE PENDANT LA PERIODE 1991 - 2001	8
4.2 LA NOUVELLE LEGISLATION A PARTIR DE 2002	9
5. LES OBSERVATIONS DU DIRECTEUR DE L'ENREGISTREMENT ET DES DOMAINES.....	11



1. Introduction

Conformément à l'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes et à son programme de travail pour 2001, la Cour a procédé au contrôle du remboursement de la TVA par le bureau XII de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED).

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 afin de déterminer si elles ont été conformes aux lois et règlements applicables en la matière ;
- de l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur ;
- de la réalité des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été justifiées par des événements qui concernent la période considérée.

Des éléments d'appréciation de l'efficacité du système du remboursement de la TVA font partie intégrante du contrôle de la Cour.

Les procédures d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion du bureau XII sur base d'interviews, une analyse des états financiers ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Le cadre méthodologique dans lequel s'est effectué le travail de la Cour a été défini par référence aux normes internationales de contrôle de l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) et de l'IFAC (Fédération internationale comptable).

Les constatations et les recommandations qui font l'objet du présent rapport spécial sont basées sur une analyse et un contrôle des documents fournis à la Cour ainsi que sur les réunions avec les responsables de l'AED les 19 novembre, 12 et 20 décembre 2002 ainsi que les 5 et 6 février 2003.

2. Le cadre légal concernant le remboursement de la TVA

2.1 Le système en place pendant la période 1991 - 2001

En 1991, les conclusions du Conseil ECOFIN relatives au rapprochement des taux de TVA au niveau de la Communauté européenne ont retenu la possibilité, pour les Etats membres, d'encourager l'offre en matière de logement par l'application du taux superréduit de 3%.

Lors de la transposition de ces mesures (règlement grand-ducal du 21 décembre 1991), il a été décidé sur le plan national de ne pas appliquer directement le taux superréduit de 3% mais d'avoir recours pour la construction, la transformation et l'agrandissement d'un logement à un régime de remboursement de la TVA.

Ainsi, 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.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution des demandes traitées par le bureau d'imposition XII depuis la mise en place de ce système au 1^{er} janvier 1992 jusqu'en 2001.

Exercice	Demandes présentées	Demandes traitées	Demandes non traitées cumulées	Remboursements
1992	8.918	5.205	3.713	542.115.124 LUF
1993	9.732	7.970	5.472	1.315.474.898 LUF
1994	9.784	9.930	5.329	2.045.862.334 LUF
1995	9.853	11.262	3.920	2.359.489.096 LUF
1996	10.037	9.052	4.905	1.914.618.699 LUF
1997	9.922	9.031	5.796	1.855.542.724 LUF
1998	9.205	9.090	5.911	2.105.724.379 LUF
1999	9.925	8.479	7.357	2.010.887.067 LUF
2000	5.442	5.235	7.564	1.356.269.862 LUF
2001	6.928	7.697	6.795	2.069.058.407 LUF
2002	7.085	8.097	5.783	2.521.809.989 LUF
Total	96.831	91.048	5.783	20.096.852.579 LUF

Source : rapports d'activité du ministère des Finances

2.2 La nouvelle législation à partir de 2002

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. La mise en vigueur a été fixée au 1^{er} 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%.

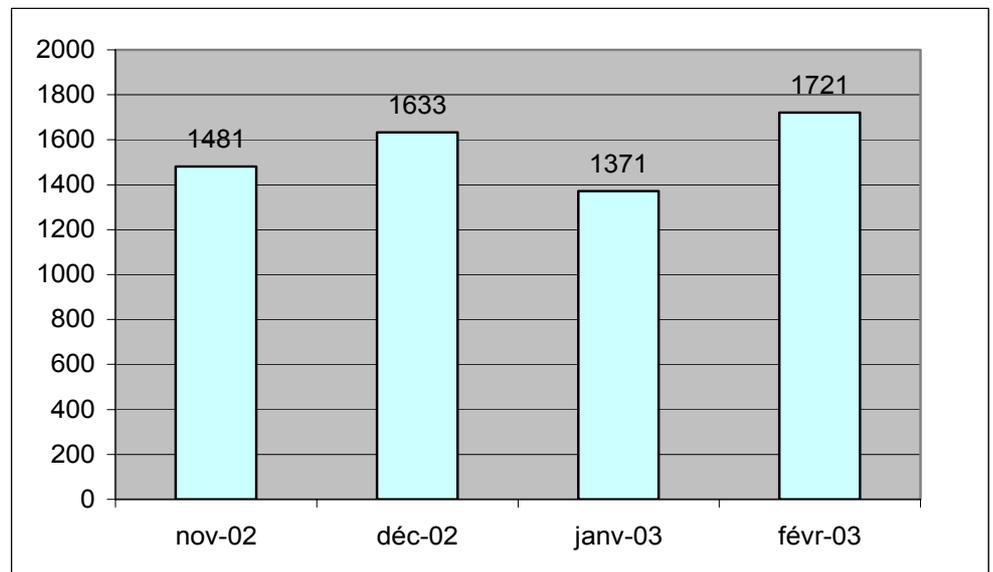
L'ancien système de remboursement est cependant resté en vigueur pour les cas où aucune demande d'agrément n'est faite ou que celle-ci ne remplit pas les conditions :

- pour les achats de matériaux de construction, c'est-à-dire lorsque le propriétaire effectue les travaux lui-même sans recourir aux différents corps de métier ;
- pour les ventes d'immeubles neufs non encore affectés et pour les contrats de vente d'immeubles à construire dans la mesure où ils portent sur des constructions réalisées au moment du contrat ;
- pour les factures dont le montant hors taxe ne dépasse pas 3.000 EUR ;
- pour le cas où le propriétaire n'est pas encore décidé quant à l'affectation effective de son nouvel immeuble.

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 1^{er} 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 aux exceptions mentionnées plus haut.

Au moment du contrôle effectué par la Cour, 866 entreprises ont 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 €.

Evolution du nombre de demandes d'agrément



3. La présentation du contrôle de la Cour

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. Sur place, la Cour des comptes a procédé, conformément à ses procédures d'audit préalablement décrites, à la vérification pour l'exercice 2001 d'un échantillon de dossiers en remboursement parcourant ainsi toutes les étapes de la procédure interne jusqu'au paiement final opéré au niveau de la Recette Centrale.

Dès l'arrivée du dossier, un accusé de réception est envoyé au demandeur. Depuis 2001, toutes les données concernant les bénéficiaires, les logements et les factures sont intégrées dans un système informatique. Dans un premier temps, les agents du bureau XII vérifient le caractère d'éligibilité des demandes introduites par rapport à la législation en vigueur en s'assurant que les demandes ainsi présentées sont appuyées des pièces nécessaires.

Les dossiers ainsi traités par les agents en question sont transmis par la suite pour approbation et décision au préposé du bureau d'imposition XII qui a seul le droit d'arrêter les montants à rembourser. Les décisions dûment motivées sont notifiées aux bénéficiaires. A remarquer qu'en cas de refus de remboursement, le dossier est transmis avant envoi pour approbation au directeur.

Comme le bureau d'imposition XII ne dispose pas de caisse propre, les ordres de virement sont transmis au bureau de la Recette centrale aux fins de paiement.

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. A ce stade, certains éléments de la nouvelle procédure restent encore à être mis en place au niveau de l'AED et, plus particulièrement, au niveau du bureau d'imposition XII.

4. Les constatations et les recommandations de la Cour

4.1 Le système en place pendant la période 1991 - 2001

4.1.1 Les délais de remboursement

La Cour constate que, dès le début de l'application de cette procédure, le nombre de demandes traitées par le bureau XII a été inférieur au nombre de demandes lui présentées 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.

Au vu de ce qui précède, la Cour constate que cette situation a perduré pendant plus de 10 ans jusqu'à l'introduction des nouvelles mesures légales décrites ci-après et censées apporter une solution.

4.1.2 Les contrôles sur place effectués par l'Administration

Autant que 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 ont été 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'AED de s'assurer d'une procédure de contrôle appropriée.

4.2 La nouvelle législation à partir de 2002

Afin d'assurer le succès du nouveau système, la Cour considère qu'il devra nécessairement remplir certaines conditions au niveau du traitement des demandes d'agrément ainsi qu'au niveau des contrôles à effectuer.

4.2.1 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. Actuellement, le bureau XII parvient à traiter ces demandes en un jour.

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. En effet, en cas de réponse tardive du bureau XII, c'est-à-dire après le début des travaux relatifs au logement, la nouvelle procédure ne pourra pas s'appliquer. L'entreprise sera alors obligée de facturer la TVA au taux de 15% et la procédure du remboursement de la TVA devra alors de nouveau être utilisée par le particulier.

4.2.2 Les procédures de contrôle de l'Administration

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

- a. En effet, 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 consistera dorénavant, selon les propos des responsables, dans le contrôle automatisé des données saisies. Il sera effectué par le logiciel ESKORT dont le bon fonctionnement constitue désormais la condition sine qua non.

Pour ce faire, ce programme informatique, permettant de regrouper de multiples données et des contrôles automatiques croisés, est en train d'être élaboré par l'AED.

A noter également qu'à l'avenir les listes trimestrielles prévues par l'article 12 de la loi du 30 juillet 2002 seront envoyées à l'AED par les entreprises sous forme de tableau Excel par

voie de message électronique. Ainsi, le contrôle interne de l'administration pourrait se réduire aux différences repérées systématiquement par le logiciel.

- b. Quant au contrôle sur place des travaux réalisés, il faudra 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 procéderont à un contrôle auprès des entreprises de leur ressort.

Puisque, dans le futur, les bureaux d'imposition régionaux devront contribuer d'une façon importante à ce genre de contrôle, il s'avérerait utile que lesdits bureaux reçoivent le plus vite possible les moyens et les instructions nécessaires.

Les constatations et les recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour par écrit vos observations y relatives et ce pour le 19 août 2003 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 9 juillet 2003.

La Cour des comptes,

Le Greffier,

s. Marco Stevenazzi

Le Président,

s. Norbert Hiltgen

5. Les observations du Directeur de l'Enregistrement et des Domaines

Luxembourg, le 16 octobre 2003.

Monsieur le Ministre,

En réponse à votre estimée du 14 octobre 2003, référence 792.3 / 03 (45), transmissive du courrier de la Cour des comptes, j'ai l'honneur de vous communiquer les observations ci-après :

Dans l'exposé des motifs du règlement grand-ducal du 30 juillet 2002, les auteurs ont précisé que le système de l'application directe du taux super-réduit ne produit les effets voulus, tout en renforçant les possibilités de contrôles pour l'administration, qu'à l'aide d'une informatisation adéquate. Dans ce contexte, deux volets importants restent à réaliser, notamment le transfert électronique des relevés des factures et l'intégration des informations de la base de données du bureau d'imposition XII dans le dossier électronique des assujettis. Cette dernière procédure est une opération externe du logiciel d'aide au contrôle ESKORT. Le bon fonctionnement du logiciel ESKORT est nécessaire pour le traitement efficace de tous les dossiers T.V.A. En revanche, il ne constitue pas une condition spécifique pour le contrôle en matière de la T.V.A. - logement.

Quant aux procédures de contrôles, l'administration a toujours souligné la nécessité des contrôles sur place. Cette remarque vaut 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 que l'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. Or, dans ce contexte, il faut souligner que 36.025 assujettis en activité sont inscrits au Luxembourg et que 85.966 logements différents ont déjà fait l'objet d'une demande de la faveur fiscale en matière de T.V.A. Finalement, il va sans dire que la fréquence et l'efficacité des vérifications sur place dépendent forcément du nombre de fonctionnaires disponibles pour ces contrôles.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

chaco@pt.lu