

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur une troisième série de projets de  
règlements grand-ducaux ayant trait à  
la réforme fiscale du 6 décembre 1990

Par dépêche du 25 octobre 1991, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur une série de cinq projets de règlement grand-ducaux, pris en exécution de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects.

Trois de ces projets concernent l'impôt sur le revenu. Ils sont pris sur la base respectivement:

- de l'article 5;
- des articles 98, alinéas 2 et 4 et 62, n° 1 et
- de l'article 106, alinéa 4

de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.)

Les deux autres projets ont trait à l'impôt sur la fortune et portent exécution

- du paragraphe 5, alinéa 1er, numéro 3 et
- du paragraphe 11, alinéa 3

de la loi du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune.

Les cinq projets énumérés ci-dessus suscitent les considérations suivantes de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

**1. Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 5 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

Ce projet, qui doit remplacer le règlement grand-ducal du 28 décembre 1973 à objet identique, comporte par rapport à ce dernier plusieurs modifications de forme et une modification de fond.

Les modifications de forme tiennent au fait que la loi du 6 décembre 1990 a abandonné les expressions "chef de ménage" et "chef de famille" au profit du terme "contribuable". La Chambre salue ces adaptations, qui sont la suite évidente de l'évolution des rapports entre époux, d'un côté, et entre parents et enfants mineurs, d'un autre côté.

Quant au fond, le règlement est appelé à régler les situations des personnes qui, pendant une même année d'imposition, appartiennent à plusieurs communautés d'imposition au sens des articles 3 (imposition collective des époux) et 4 (imposition collective du contribuable et de ses enfants mineurs) L.I.R.

Par rapport aux principes d'imposition antérieurs, rien n'est changé en ce qui concerne l'imposition en vertu de l'article 4 L.I.R.

En revanche, les règles d'appartenance à la communauté d'imposition sont modifiées lorsqu'au cours d'une même année, une personne a été mariée à deux partenaires. L'article 2 du projet de règlement tranche la question en ce sens que cette personne formera une communauté d'imposition avec le conjoint avec qui elle était mariée en premier lieu.

Comme il s'agit en l'occurrence d'une solution qui découle logiquement des nouvelles dispositions de l'article 3 L.I.R., la Chambre peut marquer son accord avec cette conception.

2. **Projet de règlement grand-ducal modifiant les règlements grand-ducaux modifiés des 12 juillet 1968 et 19 décembre 1969 portant exécution respectivement des articles 98, alinéas 2 et 4 et 62, numéro 1 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

Les dispositions de ce projet se proposent de modifier deux règlements existants qui se prononcent sur le traitement fiscal des intérêts débiteurs relatifs aux prêts contractés pour l'acquisition d'un logement utilisé par le contribuable pour ses propres besoins d'habitation. Par le passé, ces intérêts étaient déductibles, sous certaines conditions et limites, de la valeur locative au sens de l'article 62, n° 1 L.I.R. (habitation utilisée par un exploitant agricole et forestier) et de cette même valeur déterminée en conformité de l'article 98, alinéa 1er, n° 5 L.I.R. (habitation faisant partie du patrimoine privé).

Le régime applicable avant la réforme fiscale opérée par la loi du 6 décembre 1991 prévoyait des plafonds de 30.000 francs par an pour le contribuable, son conjoint et chacun de ses enfants entrant en ligne de compte pour une modération d'impôt pour enfants à charge.

Le projet sous examen prévoit une majoration des plafonds pour les habitations dont l'occupation par le contribuable intervient après le 31 décembre 1990. Les nouveaux plafonds, qui s'élèveront à 60.000 francs pendant les cinq premières années d'occupation et à 45.000 francs pour les cinq années subséquentes, s'aligneront de nouveau au seuil actuel de 30.000 francs après révolution de la période de dix années.

Une disposition transitoire susceptible de faciliter la transition de l'ancien au nouveau régime est prévue à l'endroit des logements occupés après le 31 décembre 1980 et avant le 1er janvier 1991.

Le commentaire des articles accompagnant le projet de règlement grand-ducal précise que l'amélioration du régime de prise en considération des intérêts débiteurs s'insère dans la politique menée par le Gouvernement pour "faciliter l'accèsion à la propriété".

Si la Chambre doit reconnaître que le projet oeuvre dans la bonne direction, elle est cependant d'avis que ses mesures manquent certainement de l'efficacité voulue. La Chambre a en effet plaidé, dans ses interventions répétées, pour le principe de la déductibilité intégrale des intérêts de dettes hypothécaires. Elle continue à penser qu'une telle possibilité constitue la seule solution équitable susceptible d'honorer les efforts d'investissement des propriétaires qui, faute de moyens suffisants, doivent recourir à l'emprunt pour financer leur habitation.

La Chambre est d'avis que la récente réforme fiscale aurait dû être mise à profit pour réaliser cet objectif s'insérant dans le cadre de la formation du patrimoine.

Si, pour éviter des abus, il était admissible de limiter la déductibilité des intérêts vers le haut, on pourrait, le cas échéant, fixer un seuil de crédit maximal à concurrence duquel les intérêts sont déductibles de la valeur locative.

La Chambre se permet de signaler dans ce contexte le problème de l'acquisition d'un terrain à bâtir financée par l'emprunt. Dans le régime applicable avant la réforme fiscale, les intérêts en rapport avec un tel emprunt étaient déductibles sans limite à titre de dépenses spéciales. Le plafonnement à partir du 1er janvier 1991 des intérêts considérés comme dépenses spéciales - donc y compris des intérêts en rapport économique avec d'autres catégories de prêts - est de nature à freiner l'acquisition d'une habitation en deux étapes. En effet, l'accès à la propriété d'un immeuble débute souvent par l'achat d'un terrain financé par un crédit hypothécaire. Dans une deuxième phase seulement, et par recours à un crédit supplémentaire, commence la construction du bâtiment. Le contribuable qui opère en deux étapes se trouve dès lors dans une position désavantageuse par rapport à la situation dans laquelle les intérêts sont dès le début considérés comme frais d'obtention. La Chambre est d'avis qu'il convient de mettre sur un pied d'égalité les deux possibilités d'acquisition d'une habitation.

**3. Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 106, alinéa 4 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

Ce projet fixe les taux d'amortissement des immeubles bâtis, donnés en location.

Jusqu'à présent, ces taux faisaient l'objet de la circulaire du directeur des contributions I.R. n° 151 du 18 février 1966.

En vertu des directives y retenues, la base de calcul des amortissements sur les immeubles bâtis faisant partie du patrimoine privé du contribuable est constituée, suivant le cas, par le prix d'acquisition ou la valeur unitaire de l'immeuble.

Les taux applicables au prix d'acquisition s'élèvent à respectivement 1,5%, 2% et 3% suivant que l'achèvement de la construction remonte à moins de 30 ans, à plus de 30 ans sans dépasser 60 ans ou à plus de 60 ans.

Le projet sous avis propose de remplacer ce système d'amortissement par un système à deux taux, à savoir 2% jusqu'à 60 ans et 3% au-dessus de 60 ans.

Les constructions nouvelles bénéficient, selon la date de leur achèvement, pendant 5 ou 6 ans d'un taux d'amortissement de 4%.

La question se pose si ces taux sont suffisants pour inciter les contribuables à investir dans le bâtiment.

A l'analyse, on constate que, dans le régime proposé, une construction nouvelle sera entièrement amortie dans 44 ans ( $6 \times 4\% = 24\%$  et  $38 \times 2\% = 76\%$ ).

Compte tenu du fait que, tant dans la pratique antérieure que dans le système prévu par le projet, les constructions sont amortissables au-delà de leur durée usuelle d'utilisation, les taux proposés rencontrent l'approbation de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Il n'est pas touché en l'occurrence aux taux d'amortissement applicables à la valeur unitaire des immeubles bâtis. Le commentaire du projet ne fournit pas d'explication à ce sujet. La Chambre suppose que les raisons en sont à chercher, d'un côté, dans le niveau non réaliste de ces valeurs, et, de l'autre côté, dans le fait que l'amortissement sur la base de la valeur unitaire ne constitue que le régime d'exception.

La Chambre voudrait cependant profiter de l'occasion pour demander au Gouvernement de faire étudier le problème de l'adaptation, voire du remplacement, des valeurs unitaires qui tablent toujours sur la situation de prix de 1941.

**4. Projet de règlement grand-ducal portant exécution du paragraphe 5, alinéa 1er, numéro 3 de la loi du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune**

La disposition habilitante citée ci-dessus accorde un abattement au contribuable pour le ou les enfants qui soit font partie de son ménage soit n'en font pas partie, mais sont principalement à sa charge.

Le but du projet sous avis consiste à définir de manière précise, en ce qui concerne cette dernière catégorie d'enfants, quelles conditions doivent être remplies pour qu'ils puissent être considérés "être principalement à charge ou être entretenu(s) principalement aux frais du contribuable".

Les dispositions en question étant à la fois claires et équitables, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a aucune objection à présenter à leur égard.

5. Projet de règlement grand-ducal portant exécution du paragraphe 11, alinéa 3 de la loi du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune

Ce projet ne donne pas lieu à critique alors qu'il ne poursuit qu'un but tout à fait technique, à savoir l'élimination du terme impropre de "chef de ménage" dans les dispositions exécutant le paragraphe 11, alinéa 3 de la loi du 16 octobre 1934 précitée, dispositions qui restent inchangées quant au fond.

Sous la réserve des remarques présentées ci-dessus quant aux projets examinés sub 2 et 3, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec les cinq projets sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 novembre 1991.

Le Secrétaire,



Le Président,

