

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur

le projet de loi modifiant certaines dispositions en matière d'impôts directs et complétant le code des assurances sociales

Par dépêche du 22 février 2001, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans les meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Remarques d'ordre général

La Chambre se permet de faire d'entrée une réflexion en ce qui concerne le rythme des modifications apportées aux lois fiscales ces derniers temps. Il y a d'abord eu l'adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par la loi budgétaire du 22 décembre 2000, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Le projet sous examen est le deuxième en l'espace de quelques mois à apporter des modifications de fond dans divers domaines de la fiscalité. En même temps, son exposé des motifs annonce d'ores et déjà le dépôt prochain d'un projet de loi sur la deuxième étape de révision tarifaire pour les personnes physiques et les mesures destinées à renforcer la compétitivité des entreprises. S'y ajouteront encore les adaptations relatives au basculement vers l'euro, à opérer par la voie législative et la voie réglementaire.

La Chambre est d'avis que cette abondance de lois de réforme fiscale dans le seul domaine de la fiscalité directe n'est pas de nature à augmenter la transparence de la matière. Même les experts risquent de se perdre dans le dédale de ce cheminement législatif. Il aurait donc été profitable de réunir dans un seul projet de loi toutes les propositions de modification de la législation fiscale se succédant dans un délai aussi rapproché.

Les auteurs du projet sous avis fournissent certes des explications sur l'urgence d'un certain nombre de mesures, telles celles s'imposant suite aux décisions de la Cour de Justice des Communautés Européennes qui ont un effet rétroactif à l'année d'imposition 2000. La Chambre admet que de telles contraintes peuvent obliger le Gouvernement d'un Etat membre à agir vite. Elle se demande cependant si ces mesures n'auraient pas pu figurer dans le projet de loi annoncé pour l'automne prochain. Quoi qu'il en soit, la Chambre invite le Gouvernement à regrouper à l'avenir les modifications dans le domaine de la fiscalité dans un unique projet annuel. Une telle procédure augmentera certainement la transparence d'une matière déjà assez complexe en soi.

Observations concernant le fond du projet de loi

1. Les modifications s'imposant suite à la décision de la CJCE

Un des problèmes auxquels le projet de loi s'emploie à trouver une solution est lié à la situation fiscale des ménages dans lesquels un des conjoints réside au Grand-Duché et l'autre à l'étranger. Conformément aux principes de la législation fiscale en vigueur, ces époux ne sont pas imposés collectivement. Ils n'ont partant pas droit à la classe d'impôt 2 dont l'octroi est lié à la condition de l'imposition collective des époux.

Ce principe de la législation fiscale luxembourgeoise a été contesté par un contribuable directement concerné avec l'argument qu'il est contraire à l'esprit du Traité de l'UE. Dans une décision de la Cour de Justice des Communautés Européennes, prise sur demande à titre préjudiciel du tribunal administratif, la Cour a dit pour droit que le système luxembourgeois de l'imposition collective des époux est contraire au principe de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la communauté. Dans son arrêt du 30 octobre 2000, le tribunal administratif a emboîté le pas à la CJCE en tirant de la décision de celle-ci la conclusion que le régime luxembourgeois de l'imposition collective des époux, réservant cette dernière exclusivement à des époux résidents, est contraire aux dispositions de l'article 48, paragraphe 2, devenu article 39 du Traité UE.

Conformément à cet arrêt, le Gouvernement entend étendre le bénéfice de l'imposition collective aux époux dont l'un est contribuable résident et l'autre contribuable non résident. Cette faculté est cependant liée à la condition que l'époux résidant au Luxembourg y réalise au moins 90 pour cent du total des revenus tant indigènes qu'étrangers du ménage. Le régime est accordé uniquement sur demande conjointe d'époux ne vivant pas en fait séparés. La Chambre voudrait dans ce contexte reprendre une remarque qu'elle avait déjà formulée en rapport avec l'introduction de l'article 157ter L.I.R. En effet, s'il est compréhensible que, dans l'optique communautaire, les contribuables visés par les nouvelles mesures ajoutées à l'article 3 L.I.R. peuvent être assimilés au régime d'imposition des époux résidents, la solution ne doit pas déboucher sur un traitement plus favorable des premiers nommés. Cela risque notamment de se produire en cas de séparation des époux, auquel cas, dans le chef des contribuables résidents, la séparation est uniquement reconnue fiscalement en présence d'une dispense de la loi ou de l'autorité judiciaire. Dans ce contexte, la Chambre se plaît à constater que, par l'effet combiné des articles 3 et 6 L.I.R. dans la version proposée, les époux, dont l'un a le statut fiscal de résident et l'autre celui de non-résident, sont assimilés en matière de base d'imposition aux couples résidents du fait qu'ils sont imposés pour leurs revenus indigènes et étrangers, y compris, suivant le cas, les revenus des enfants mineurs.

Les autres dispositions relevant de ce chapitre ne comportent pas d'observations particulières de la part de la Chambre.

2. Les modifications apportées à l'assiette de l'impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune est établi en principe pour une période de trois années consécutives sur la base de la situation de fortune au 1^{er} janvier d'une année déterminée, appelé date clé de l'assiette générale. Une telle assiette générale est intervenue au 1^{er} janvier 2001. L'impôt sur la fortune fixé à cette date vaut donc en principe pour les années 2001, 2002 et 2003, tout en étant documenté par un seul bulletin d'impôt. Or, le passage du franc à l'euro au 1^{er} janvier 2002 tombe précisément dans cette période triennale. Il faudrait donc reconsidérer à partir de l'année 2002 l'assiette entière de l'impôt sur la fortune tout en tenant compte de la situation de fortune au 1.1.2001. Un tel redressement se heurterait à de nombreuses difficultés tant sur le plan procédural que sur celui de la conversion de la valeur des éléments

de fortune de francs en euros. La situation se compliquerait encore davantage pour le cas où l'impôt sur la fortune dû par le contribuable serait sujet à révision pour 2002 et 2003 sur la base d'une assiette nouvelle au 1^{er} janvier d'une de ces deux années. Un ajustement de l'impôt est en effet prévu par la loi de l'impôt sur la fortune en cas de modification sensible de la valeur de la fortune à ces dates clés.

Les auteurs du projet de loi proposent de contourner toutes ces difficultés en faisant coïncider le 1^{er} janvier 2002 avec une assiette générale de l'impôt sur la fortune. De cette façon l'assiette générale établie au 1^{er} janvier 2001 n'aura d'effet que pour la seule année d'imposition 2001. En revanche, l'assiette établie au 1^{er} janvier 2002 vaudra pour une nouvelle période triennale, à savoir 2002, 2003 et 2004, dans laquelle seul l'euro en tant qu'unité monétaire jouera. Suivant ce calendrier, une nouvelle assiette générale viendra à échéance au 1^{er} janvier 2005.

La Chambre ne peut qu'approuver la solution retenue, qui est dans l'intérêt du contribuable, même si elle demande l'établissement d'une déclaration de fortune supplémentaire au 1^{er} janvier 2002.

3. Les modifications apportées à la loi sur l'évaluation des biens et valeurs (BewG)

L'article 2, numéro 1 du projet de loi prévoit au 1^{er} janvier 2002 une fixation générale des valeurs unitaires de la fortune d'exploitation et des droits d'exploitation qui interviennent dans un rythme respectif de trois et de six ans. Ces mesures s'imposent pour les mêmes considérations que celles en matière de l'assiette générale de l'impôt sur la fortune mentionnée au chapitre 2 ci-dessus. La Chambre n'entend pas s'attarder sur les détails techniques de ces mesures qui visent les indépendants. Elle y marque son accord.

Les changements à introduire au paragraphe 67 BewG - faisant l'objet du numéro 2 de l'article 2 du projet de loi - ont pour objet la mise en concordance de certaines de ses dispositions avec les exigences communautaires.

Tel est notamment le cas pour l'alinéa 1^{er}, numéro 2, qui réserve actuellement un abattement de 100.000 LUF aux avoirs en compte libellés en francs. Le nouveau texte, dans lequel l'abattement sera formulé en euros (2.500 euros), vaudra à l'avenir sans distinction de la devise dans laquelle les avoirs sont exprimés.

Le numéro 11 du même paragraphe 67 BewG prévoit dans sa teneur actuelle une disposition qui élimine, sous diverses conditions, les œuvres d'art créées par des artistes luxembourgeois des éléments de fortune imposables. La disposition en question sera supprimée.

Une dernière modification est apportée à l'alinéa 2 du même paragraphe, qui prévoit un abattement de 1.400.000 LUF au profit des moyens de paiement en francs ainsi qu'aux actions cotées en bourse de sociétés pleinement imposables. Le projet de loi réservera à l'avenir l'abattement à tous les moyens de paiement. De plus, les actions et parts sociales de tous les types de sociétés de capitaux pleinement imposables seront couvertes par l'abattement.

La Chambre approuve l'ensemble de ces modifications à effectuer dans le corps du paragraphe 67 BewG. Elle se permet cependant d'ajouter les considérations suivantes non directement liées aux modifications que le projet entend introduire. Le paragraphe 67 BewG contient un certain nombre d'autres abattements et limites d'imposition dont certains n'ont plus été adaptés depuis 1983. Même si la plupart d'entre eux n'ont qu'une valeur pratique réduite, il serait temps de les fixer à des montants tenant compte des réalités monétaires actuelles.

Une attention particulière devrait être vouée à l'abattement de 1.400.000 LUF applicable aux moyens de paiement et aux titres de certaines sociétés de capitaux. Bien qu'il ait été doublé au profit d'époux imposables collectivement à partir de l'année d'imposition 1992, son montant de base n'a pas encore été ajusté depuis son introduction en 1983. La Chambre propose de le porter à 3.000.000 LUF, ou 75.000 euros. Pour le cas où le projet de loi sous avis ne serait pas le véhicule approprié pour procéder à cette augmentation, celle-ci devrait de toute façon faire partie du 2^e volet de la réforme fiscale projeté pour l'année 2002.

4. Autres mesures du projet de loi

Les modifications apportées par le projet de loi à l'article 115 L.I.R. et à l'article 378 du Code des Assurances Sociales ne comportent pas d'observations de la part de la Chambre.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 mai 2001.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG