

A-2637/14-23



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

le projet de loi portant modification

- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs;
- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune;
- de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale;
- de la loi modifiée du 22 décembre 1951 portant prorogation du délai de prescription de certains impôts directs et précision des conditions dans lesquelles les prescriptions fiscales peuvent être interrompues

Par dépêche du 17 juillet 2014, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour objet de remplacer par des fixations annuelles les actuelles fixations triennales de la valeur unitaire de la fortune d'exploitation et de l'impôt sur la fortune. À l'origine, l'adaptation de ces valeurs sur une période de trois années avait été conçue comme une mesure de simplification, étant donné que des fixations nouvelles n'étaient nécessaires qu'en cas de variation de plus d'un cinquième des valeurs initialement fixées. Or, au fil du temps et surtout suite à la modification combinée de la loi concernant l'impôt sur la fortune et de la législation concernant l'impôt sur le revenu des collectivités, la périodicité triennale est devenue une complication administrative.

Comme le mécanisme de calcul de la réduction de l'impôt sur la fortune est en relation avec l'impôt sur le revenu des collectivités, le projet sous avis facilite l'imposition des sociétés et constitue donc une simplification administrative que la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut qu'approuver. Elle ne peut toutefois s'empêcher de faire remarquer que l'initiative ainsi prise par le gouvernement fournit une fois de plus la preuve qu'on ne peut pas modifier une loi (en l'occurrence l'introduction de la réduction de l'impôt sur la fortune) sans considérer toutes les conséquences procédurales qu'une telle modification peut avoir sur d'autres lois existantes.

Les modifications proposées aux chapitres 1 et 2 du projet de loi s'inscrivent dans la logique de toutes les autres lois en matière fiscale, qui respectent depuis toujours le principe de l'annualité de l'impôt. Le texte prévoit donc l'application de la périodicité annuelle à partir de la date clé du 1^{er} janvier 2015. Ainsi, la fixation générale de la valeur unitaire de la fortune d'exploitation et l'assiette générale de l'impôt sur la fortune ne porteront que sur la seule année 2015. Or, selon l'exposé des motifs, ces deux procédés, ayant pris cours le 1^{er} janvier 2014 et destinés à s'étendre en principe sur les années 2014, 2015 et 2016, "*ne sortiront leurs effets qu'au titre de la seule année d'imposition 2014*". Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de rendre attentif au fait qu'une fixation générale de la valeur unitaire de la fortune d'exploitation au 1^{er} janvier 2014 et une assiette générale de l'impôt sur la fortune à la même date, déjà effectuées avant l'entrée en vigueur de la loi projetée, porteront bel et bien sur les années 2015 et 2016, étant donné qu'elles ont pris force de loi et ne pourront même plus être redressées au 1^{er} janvier 2015 et au 1^{er} janvier 2016 à cause de l'abolition de la fixation nouvelle et de l'assiette nouvelle.

En effet, l'expression "*fixation nouvelle*" est uniquement conservée dans la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs en raison de la fortune d'exploitation agricole et des droits d'exploitation, alors que l'expression "*assiette nouvelle*" est tout simplement supprimée dans la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune. De plus, l'expression "*fixation générale*", figurant dans la loi sur l'évaluation des biens et valeurs, est conservée pour la périodicité annuelle et l'expression "*assiette générale*" (*Hauptveranlagung*), employée dans la loi concernant l'impôt sur la fortune, est remplacée par "*Veranlagung*".

Le commentaire de l'article 2, point 2^o du projet sous avis explique les raisons qui ont amené le gouvernement à introduire la périodicité annuelle de l'impôt sur la fortune, à savoir le système de l'imposition suivant déclaration qui est déjà en vigueur et la future mise en place de la déclaration électronique au cours de l'année 2015. La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve cette motivation, tout en réitérant les observations formulées dans son avis n^o A-2111 du 15 octobre 2007 relatif au projet de loi n^o 5757, devenu la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération

entre les administrations fiscales, qui a, entre autres, introduit par le biais de son article 18 le paragraphe 100a de la loi générale modifiée des impôts du 22 mai 1931:

"L'article 18 prévoit, pour les 'seules sociétés de capitaux' dans un premier temps, un nouveau système d'imposition 'suivant déclaration', dont l'objectif principal, aux termes de son commentaire, est 'l'accélération et la dynamisation de la procédure d'imposition'.

En résumé, le bureau d'imposition fixera l'impôt 'sur base de la seule déclaration du contribuable', sans procéder à l'examen de celle-ci (avec toutefois la possibilité d'un contrôle ultérieur, mais dans un délai de cinq ans).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec cette nouvelle procédure d'imposition, devenue nécessaire en raison de l'accroissement rapide du nombre des dossiers fiscaux (personnes physiques et sociétés, contribuables résidents et non résidents) face à des effectifs administratifs en stagnation.

Mais il faut surtout saluer la création d'une base légale qui évite aux fonctionnaires de s'exposer à des sanctions pour ne pas avoir instruit un surnombre de dossiers conformément aux lois fiscales actuellement en vigueur. Toutefois, l'effectif modeste risque de compromettre les bonnes intentions du législateur de multiplier les contrôles sur place et peut même constituer une incitation à la remise d'une déclaration minimaliste de revenus ou bénéfices, si les contrôles ne peuvent avoir lieu dans le délai prévu de cinq ans. Pour éviter ce risque, la nouvelle procédure d'imposition doit aller de pair avec l'introduction d'amendes administratives à l'encontre des contribuables peu scrupuleux. Les administrations étrangères travaillant selon cette procédure d'imposition fonctionnent en effet avec tout un arsenal de sanctions ou d'amendes proportionnelles encourues en cas de fraude.

Pour cette raison, il importe de prévoir à l'article 18 les mêmes amendes que celles figurant sous le n° (5) de l'article 16 en matière de TVA. Il est en tout cas inconcevable que sous la nouvelle procédure d'imposition la fraude détectée continue à engendrer une cote d'impôt strictement identique à la cote fixée en cas de déclaration correcte et exacte."

Près de sept années plus tard, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que rappeler la nécessité de dynamiser le contrôle fiscal au même titre que l'imposition suivant déclaration des sociétés de capitaux et la future déclaration électronique.

L'article 2, point 6° du projet de loi prévoit de fixer l'échéance unique pour l'impôt sur la fortune au 10 novembre de chaque année, lorsque la créance d'impôt annuelle ne dépasse pas le montant de 100 euros. Sans vouloir se perdre dans la mesquinerie, la Chambre se demande toutefois pourquoi l'État accorde un délai de paiement si généreux aux contribuables visés, alors que la date clé pour l'établissement de l'assiette de l'impôt est le 1^{er} janvier de l'année d'imposition et que l'échéance normale de paiement d'un impôt fixé par bulletin n'est que d'un mois. Tout en approuvant cette mesure de simplification administrative, elle propose néanmoins de fixer l'échéance unique des cotes annuelles et des avances de l'impôt sur la fortune ne dépassant pas 100 euros au 10 février ou au 10 mai (de l'année d'imposition) au plus tard.

Le chapitre 3 du projet de loi procède à des adaptations techniques de l'article 8 de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale, en remplaçant l'expression désuète "*deniers*" par "*sommes et effets*", et, en précisant les garanties de l'État en matière de recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale. Ces modifications n'appellent pas de commentaire de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Enfin, le chapitre 4 a pour objet de corriger un oubli à l'article 3 de la loi modifiée du 22 décembre 1951 portant prorogation du délai de prescription de certains impôts directs et précision des conditions dans lesquelles les prescriptions fiscales peuvent être interrompues. Il est en effet inconcevable que des créances fiscales ne puissent pas être recouvrées "*en cas de non-déclaration*", mais seulement en cas de déclaration incomplète ou inexacte. Si la Chambre approuve cette modification, elle espère cependant que le redressement de cet oubli aura une incidence – même modeste – sur le budget de l'État, contrairement à ce que prévoit la fiche financière annexée au texte sous avis.

Comme le projet de loi apporte essentiellement des mesures de simplification administrative ainsi que des redressements ponctuels de nature purement formelle, la Chambre des fonctionnaires et employés publics y marque son accord, sous la réserve des observations qui précèdent.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 octobre 2014.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG