

## A V I S

sur

le projet de loi portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 et portant modification

- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune;
- de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 concernant l'impôt commercial;
- de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs;
- de la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 ("*Steueranpassungsgesetz*");
- de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 ("*Abgabenordnung*");
- de la loi modifiée du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015;
- de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière;
- de la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, de l'Administration des douanes et accises et portant modification de
  - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
  - la loi générale des impôts ("*Abgabenordnung*");
  - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes;
  - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines;
  - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale;
- de la loi du 30 juillet 1983 portant création d'une taxe sur le loto;

- de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
- du Code pénal;
- de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale;
- de la loi modifiée du 27 août 1997 portant approbation du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signé à Strasbourg le 17 mars 1978;
- de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales;
- de la loi modifiée du 22 frimaire an VII sur l'enregistrement;
- de la loi modifiée du 13 brumaire an VII sur le timbre;
- de la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur le droit de succession;
- de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'Administration de l'enregistrement et des domaines;
- de la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.;
- de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession;
- de la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre;
- de l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 23 septembre 1841 concernant le timbre et l'enregistrement;
- de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

et les amendements gouvernementaux y relatifs

et sur

les projets de règlements grand-ducaux

- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 1969 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier;
- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal;
- portant modification du règlement grand-ducal modifié du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- portant exécution de l'article 123, alinéa 8 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 relatif à l'abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfant;

- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1988 portant exécution de l'article 133 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, tel que cet article a été modifié par la loi du 24 décembre 1988;
- portant modification du règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1974 relatif à la détermination de la retenue d'impôt sur les salaires et les pensions;
- portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les salaires et précisant les modalités de la retenue d'impôt;
- portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les pensions et précisant les modalités de la retenue d'impôt;
- portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 réglant les modalités de la déduction des frais de déplacement et autres frais d'obtention, des dépenses spéciales, des charges extraordinaires, ainsi que de la bonification des crédits d'impôt;
- portant modification du règlement grand-ducal du 21 décembre 2012 remplaçant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2007 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- portant modification du règlement grand-ducal du 26 mars 2014 portant exécution de l'article 145 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (décompte annuel);
- portant exécution de l'article 154quater de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- portant exécution de l'article 154quinquies de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- portant modification du règlement grand-ducal modifié du 7 septembre 1987 concernant les paris relatifs aux épreuves sportives;
- fixant les modalités de l'abattement sur la contribution dépendance

Par dépêche du 25 juillet 2016, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, celui-ci a pour objet de mettre en œuvre "*une réforme fiscale notamment destinée aux personnes physiques*", réforme qui s'inscrirait dans le cadre d'un "*vaste projet de modernisation du système redistributif luxembourgeois*", prévu par le programme gouvernemental.

Ladite réforme prévoit certaines mesures nouvelles, et pour les introduire le projet de loi procède à la modification de diverses lois fiscales actuellement en vigueur, entre autres pour "*aligner le Luxembourg sur les standards internationaux en matière fiscale*".

Les innovations en question font par ailleurs l'objet de mesures d'exécution inscrites dans des projets de règlements grand-ducaux joints au dossier transmis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

En date du 28 octobre 2016, Monsieur le Ministre des Finances a en outre soumis à l'avis de la Chambre certains amendements gouvernementaux au projet de loi initial, prévoyant entre autres deux aménagements supplémentaires aux mesures fiscales prévues dans ce projet.

Les différents textes précités appellent les observations suivantes.

### **Remarques préliminaires**

La réforme fiscale 2017 présente la particularité qu'elle sera réalisée dans un temps record, au vu surtout de la complexité de la matière fiscale. Malheureusement ce n'est pas une réforme en profondeur car, à part quelques innovations, elle se limite à des modifications ponctuelles des lois fiscales existantes.

En considérant la longue liste des lois qui seront modifiées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la forme abrégée de l'intitulé, proposée à l'article 26 du projet de loi: "*loi du (...) 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017*".

Ensuite, la Chambre apprécie particulièrement que le projet de loi soit accompagné d'une fiche financière et de projets de règlements grand-ducaux d'exécution. L'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a en effet l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires voire de l'oubli ou de la négligence de les prendre.

Quant au fond, la Chambre approuve de prime abord l'abolition de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT) de 0,5% sur tous les revenus, introduit par le "*Zukunftspak*", même si cet impôt temporaire sera dilué dans la réforme fiscale 2017. Au vu de l'évolution des recettes budgétaires de 2015 et de 2016, cet impôt temporaire, au même titre que l'augmentation du taux normal de la TVA de 15% à 17%, a en fait servi au gouvernement en lui permettant de répartir sur une base financière plus solide et plus confortable pour réaliser la réforme fiscale projetée. En fin de compte, le déchet fiscal de la TVA du commerce électronique continuera à être majoritairement supporté par les contribuables personnes physiques suite à la hausse de la TVA.

Dans son avis n° A-2766 du 23 novembre 2015 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait inséré un chapitre sur le volet fiscal, comprenant un certain nombre d'idées, de propositions et de commentaires relatifs à la ré-

forme fiscale annoncée pour 2017. Ainsi, elle avait prôné *"une vraie réforme fiscale mettant fin aux désuétudes et distorsions, une réforme digne de ce nom, allant largement au-delà de simples adaptations ponctuelles de la législation en vigueur"*. De même, elle avait proposé de se débarrasser enfin des lois fiscales introduites par l'occupant allemand au début des années 1940 et maintenues en vigueur jusqu'en octobre 1944 ("*Bewertungsgesetz*", "*Abgabenordnung*", "*Steueranpassungsgesetz*", "*Grundsteuergesetz*").

Dans le prédit avis, la Chambre avait également rendu attentif au problème de la conformité des dispositions fiscales avec la Constitution luxembourgeoise, notamment des régimes fiscaux introduits par de simples circulaires administratives du directeur des contributions, comme celles relatives à la finance islamique, aux "*stock options*" et au régime fiscal des expatriés hautement qualifiés.

Dans le domaine de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la Chambre avait demandé que le barème de l'impôt sur le revenu soit enfin adapté à l'évolution du coût de la vie cumulé depuis 2009 et que la progressivité du barème soit décalée vers les tranches supérieures afin d'amenuiser le fameux "*Mittelstandsbockel*" par l'ajout de tranches de revenu supplémentaires. Elle s'était également prononcée en faveur d'une augmentation des plafonds déductibles, entre autres, des intérêts sur prêts hypothécaires et des primes d'assurance-décès solde restant dû sur l'habitation personnelle du contribuable.

Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait rendu attentif au fait que l'imposition individuelle optionnelle des couples mariés serait une manœuvre très délicate en termes de fiscalité et qu'elle entraînerait une tâche administrative colossale. Finalement, la Chambre avait insisté sur la nécessité impérieuse d'alléger la charge fiscale des familles monoparentales tombant sous la classe d'impôt 1a.

Dans le domaine de l'impôt sur le revenu des collectivités, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait signalé que le discours entrepreneurial se focaliserait sur l'abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités, parallèlement à un élargissement de la base imposable, alors que les quinze actions du plan BEPS ("*Action plan on base erosion and profit shifting*") ne

peuvent être considérées pour l'élargissement de la base imposable de toutes les sociétés soumises à l'impôt. Elle avait aussi mis en doute qu'un taux nominal de 17% par exemple attirerait des activités nouvelles, sachant que *"les milieux fiduciaires, les adeptes de l'ingénierie fiscale et les avocats d'affaires se vantent de taux effectifs de 2 ou 3% payés sur le bénéfice de sociétés établies au Luxembourg et opérant à un niveau transfrontalier"*.

En ce qui concerne la retenue sur les revenus de capitaux et la contribution à l'assurance dépendance, la Chambre avait soulevé que les dividendes et les distributions (ouvertes et cachées) de bénéficiaires de sociétés de capitaux sont exemptés pour moitié de l'impôt sur le revenu en vertu de l'article 115, point 15a, LIR, et donc également exemptés pour moitié pour l'application du taux de 1,4% de la contribution à l'assurance dépendance. Dans ce contexte, elle s'était prononcée *"en faveur d'une plus forte imposition du capital, tout en allégeant l'imposition du travail"*, et elle avait proposé de *"soumettre tous les revenus de capitaux à la contribution à l'assurance dépendance dans le cadre de la réforme de celle-ci ou de la réforme fiscale annoncée pour 2017"*.

En ce qui concerne la création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait renvoyé à son avis n° A-2746 sur le projet de loi prévoyant l'introduction d'un tel impôt, en évoquant que cet impôt dérogerait au principe de l'universalité des recettes fiscales et qu'il serait discriminatoire à cause de la perception sur les seules primes d'assurance responsabilité civile automobile.

Avant de se prononcer quant au fond et plus en détail sur les différentes mesures introduites par le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à présenter certaines observations d'ordre formel.

Ainsi, la Chambre tient à signaler que l'intitulé de la loi citée au septième tiret de l'intitulé, au titre du chapitre 7 et à l'article 8 du projet de loi devra prendre la teneur suivante:

*"loi ~~rectificative~~ modifiée du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015".*

Ensuite, il y a lieu d'ajouter l'adjectif "*modifiée*" avant la date à l'intitulé de la loi du 27 août 1997 portant approbation du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signé à Strasbourg le 17 mars 1978 – loi citée au quatorzième tiret de l'intitulé, au titre du chapitre 15 et à l'article 20 du projet de loi. En effet, ladite loi a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

De plus, la Chambre fait remarquer que les intitulés des lois citées aux quinzième, seizième et dix-septième tirets ainsi que celui de l'ordonnance royale grand-ducale citée à l'avant-dernier tiret de l'intitulé sont à adapter comme suit:

- *"loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales";*
- *"la loi ~~modifiée~~ du 22 frimaire an VII ~~organique~~ de sur l'enregistrement";*
- *"la loi ~~modifiée~~ du 13 brumaire an VII ~~organique~~ sur le timbre";*
- *"l'ordonnance royale grand-ducale ~~modifiée~~ du 23 septembre 1841 ~~sur~~ concernant le timbre et l'enregistrement ~~et les~~ droits de succession".*

Les mêmes modifications sont à effectuer respectivement au titre du chapitre 19 et aux articles 14, 17 et 24 du projet de loi.

Les intitulés de deux des projets de règlements grand-ducaux sous avis sont à adapter de la façon suivante:

- *"projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 relatif à l'abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfant (au lieu de "d'enfants)";*
- *"projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 21 décembre 2012 remplaçant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2007 portant*



*exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu".*

Ces mêmes modifications sont également à effectuer dans les textes des projets de règlements grand-ducaux en question.

### **Examen des différentes mesures prévues par les textes sous avis**

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, la réforme fiscale se fonde sur le programme gouvernemental de l'actuelle coalition et sur l'avis que le Conseil économique et social a émis, en vue de la préparation de ladite réforme, sur la base de données fournies par le Ministère des Finances et les administrations fiscales (avis du CES, intitulé "*Analyse des données fiscales au Luxembourg*": <http://www.ces.public.lu/fr/avis/prix-salaires/2015-fiscalite.pdf>).

Alors qu'en 2015 le gouvernement a voulu ratisser large avec le "*Zukunftspak*", la réforme fiscale 2017 serait marquée par une approche de sélectivité sociale, des allègements fiscaux, un surplus de pouvoir d'achat et l'alignement du Luxembourg sur des standards internationaux en matière fiscale. Qu'en est-il en réalité?

### **Introduction de l'imposition individuelle sur option**

À l'heure actuelle, les couples mariés sont imposés collectivement en vertu de l'article 3 LIR comme si les deux conjoints étaient un seul et même contribuable. Le projet de loi sous avis prévoit que ces contribuables pourront dorénavant opter en faveur d'une imposition individuelle de leurs revenus respectifs, le cas échéant avec une réallocation de revenus entre époux. Cette nouvelle mesure est amplement détaillée dans l'exposé des motifs, mais elle risque de comporter bon nombre de problèmes concernant l'application pratique, notamment au niveau des déductions et abattements propres à opérer sur les revenus individuels de chacun des époux. Ainsi, l'abattement extraprofessionnel de 4.500 euros, prévu à l'article 129b LIR, est scindé en deux abattements de 2.250 euros à déduire par chacun des époux imposés individuellement.

Actuellement, l'imposition individuelle ou collective optionnelle des personnes vivant en partenariat (PACS) ne pose guère de problème, étant donné que l'Administration des contributions directes (ACD) observe rigoureusement le choix exprimé (case cochée ou non) sur la déclaration fiscale remise par ces personnes. Le nouvel alinéa (5) de l'article 3bis LIR, introduit par le projet de loi sous avis, est destiné à mettre les partenaires sur un pied d'égalité avec les mariés en leur accordant la possibilité de renoncer à l'imposition collective. Or, pour les partenaires, l'imposition collective n'est accordée que sur demande conjointe (selon l'alinéa 1<sup>er</sup> du même article).

Face à cet état de choses, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi ces contribuables peuvent renoncer à une imposition collective (en application du nouvel alinéa 5) s'ils arrivent au même résultat en s'abstenant d'en faire la demande conjointe (prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup>)? Elle propose de reformuler l'alinéa 1<sup>er</sup> afin d'accorder aux partenaires les mêmes conditions d'imposition individuelle que celles de la nouvelle imposition individuelle optionnelle que l'article 3ter LIR, nouvellement introduit par le projet de loi, offrira aux mariés.

Cet article prévoit la possibilité de réallouer une partie du revenu d'un époux à l'autre, sans trop se soucier de l'application pratique de cette mesure. En définitive, il incombera à l'agent de l'ACD de mettre en parfait équilibre les revenus imposables ajustés des deux époux moyennant réallocation, si ces derniers ne s'expriment pas autrement.

Selon l'alinéa (3) de l'article 3ter LIR, "(...) *il est admis que la ré-allocation est faite telle que l'un ou l'autre des deux conjoints disposent, après réallocation, d'un même revenu imposable ajusté*". Comme cette formulation peut donner lieu à différentes interprétations, la Chambre propose d'écrire "*d'un revenu identique*" ou "*d'un revenu de même montant*".

De cette réallocation de revenus pourront résulter des effets fiscaux non voulus par les couples et la Chambre se demande si la nouvelle mesure ne va pas être à l'origine de bon nombre de réclamations, suivies de recours, contre les bulletins d'impôt émis qui ne reflètent pas l'imposition la moins onéreuse possible. En raison de l'alourdis-

sement de la procédure d'imposition et de l'augmentation consécutive du nombre de dossiers fiscaux et surtout de nouveaux dossiers de copropriétés entre époux, l'imposition individuelle optionnelle est contraire à la simplification administrative. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande aussi si l'imposition individuelle des époux correspond aux attentes de ceux-ci dans la mesure où, en tant que mariés, ils seront reclassés en classe d'impôt 1 (célibataires).

### **Suppression de la valeur locative et majoration des intérêts passifs déductibles**

Les mesures sous rubrique ne seront pas mises en œuvre par la modification de l'article 98 LIR (traitant des revenus provenant de la location de biens), mais par voie de règlement grand-ducal, dont le projet est annexé au projet de loi sous avis. Il y est prévu que la valeur locative ne sera plus mise en compte au taux de respectivement 4% et 6% calculé sur le montant de la valeur unitaire correspondant à l'habitation, mais tout simplement au taux zéro. La méthode choisie peut étonner, mais elle a toute son importance et permet de conserver la déduction des intérêts passifs sur le logement personnel du contribuable sous la catégorie des revenus de la location.

Le texte du projet de règlement grand-ducal en question (projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal) prévoit aussi l'augmentation des montants des intérêts déductibles, qui passeront (modestement) de 1.500, 1.125 et 750 euros à respectivement 2.000, 1.500 et 1.000 euros selon la durée d'occupation de l'habitation. La Chambre approuve cette augmentation qui ne se justifie pas par les taux d'intérêt historiquement bas, mais par le fait que, depuis des années, les maxima déductibles ne suivent plus l'évolution des prix de l'immobilier au Luxembourg et donc celle des montants de prêts sollicités par les acquéreurs de logements.

En outre, un nouvel article 4b sera inséré dans le règlement grand-ducal précité du 12 juillet 1968, disposition qui prévoit qu'au cours de la période qui précède l'occupation ou la disponibilité de l'habitation, les intérêts sont déductibles intégralement. C'est le cas pour

les logements en voie de construction ou de rénovation. Pour éviter tout abus de non-occupation volontaire et donc un nombre de plus en plus élevé de logements inoccupés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de préciser dans le futur texte l'expression plutôt floue de la "*disponibilité*" de l'habitation.

À titre subsidiaire, et pour mieux lutter contre les logements volontairement inoccupés ou laissés à l'abandon, la Chambre suggère d'augmenter le taux de la valeur locative, de manière que le revenu de la location qui en résulte dépasse l'amortissement et les frais courants annuels.

### **Chèques-repas**

L'augmentation de la valeur des chèques-repas est prévue au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. Elle est motivée par le fait que les montants afférents n'ont plus été adaptés depuis 2002. Par conséquent, lesdits montants de 2,80 euros et 8,40 euros, prévus à l'article 3 du règlement grand-ducal précité, seront remplacés par ceux de 3,60 euros et 10,80 euros. Pour combattre la réutilisation de chèques-repas et la bureaucratie et pour garantir l'égalité entre salariés, la Chambre propose de dématérialiser le chèque-repas en le remplaçant par une indemnité de repas imposée forfaitairement à un taux moyen à déterminer.

### **Dépenses spéciales**

En matière de dépenses spéciales, le projet de loi contient une mesure visant à fusionner l'abattement pour intérêts débiteurs, prévu à l'article 109 LIR, et l'abattement pour primes d'assurance et cotisations versées à des sociétés de secours mutuels, prévu à l'article 111 LIR. En fait, la fusion ne consiste pas à additionner les abattements existants, mais à amputer un abattement de 336 euros, ce qui est indéniablement en défaveur des contribuables, notamment de ceux versant des primes d'assurance dépassant l'abattement. Si l'exposé des motifs veut justifier la mesure par la possibilité pour les contribuables d'opter pour la déduction, soit des intérêts débiteurs, soit des primes d'assurance, soit des deux sous un même abattement, il

s'agit tout simplement d'un leurre. Faut-il rappeler qu'en 2002, le montant de l'abattement a certes été converti en 672 euros, mais qu'il n'a pas été augmenté depuis des décennies? Pour cette raison, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se prononce en faveur d'un doublement de l'abattement pour dépenses spéciales. Toutefois, elle doit constater que la détermination du plafond déductible est encore compliquée en cas d'imposition individuelle sans réallocation de revenus. Étant donné que les abattements prévus aux articles 109 et 111 LIR seront regroupés, la Chambre se demande pourquoi le gouvernement n'a pas fusionné ces deux articles réglant la déduction de dépenses spéciales.

Le projet de loi prévoit en outre de compléter l'article 111 LIR par un nouvel alinéa (3a) qui restreint sensiblement le nombre des contrats d'épargne-logement dont les cotisations sont éligibles comme dépenses spéciales. Dorénavant, le capital accumulé d'un contrat d'épargne-logement "*précédent*" devra être affecté à des fins de logement personnel sous peine de refus de la déduction fiscale au titre d'un nouveau contrat.

Malheureusement, tant l'exposé des motifs que le commentaire des articles accompagnant le projet de loi ne se prononcent pas clairement sur le but poursuivi par les modifications prévues. En effet, le commentaire de l'article 1<sup>er</sup>, point 10<sup>o</sup>, se borne à relever que le texte proposé vise à exclure "*de la déductibilité en tant que dépenses spéciales les cotisations d'épargne-logement en vertu d'autres contrats d'épargne-logement si l'affectation du capital accumulé durant 10 années en vertu du contrat précédent a été faite à des fins fiscalement non favorisées*". Il s'en dégage que la nouvelle mesure a pour objet d'introduire une sanction en matière d'utilisation des fonds attribués à l'échéance d'un contrat d'épargne-logement, sans toutefois fournir des exemples concrets de telles infractions.

Déjà dans sa teneur actuelle, l'article 111 LIR tend à éviter l'utilisation abusive des fonds en prévoyant un système d'imposition rectificative. Il faut toutefois que l'ACD dispose des moyens nécessaires pour détecter les abus en cause. Sur le plan de l'exécution pratique, les possibilités de contrôle existent sur deux niveaux d'imposition différents, à savoir:

1. la taxation sur la base de la déclaration d'impôt annuelle, et
2. le système de la retenue à la source, compte tenu de la fiche de retenue d'impôt, soit au début de l'année d'imposition par l'inscription du montant exonéré sur la fiche, soit dans le cadre du décompte annuel après révolution de l'exercice.

Devant le silence du commentaire des articles, il est permis de se poser la question de savoir si le système de vérification actuellement en place présente des lacunes de fonctionnement ne garantissant plus la juste perception de l'impôt. La réponse à cette faille, s'il y en a une, ne peut être fournie que par les auteurs du projet de loi.

Quoi qu'il en soit, on a pris acte au cours des dernières années d'un foisonnement hors du commun de nouveaux contrats d'épargne-logement d'une valeur en capital très modeste, en contradiction avec les sommes bien plus élevées nécessaires pour pouvoir agir sur le marché immobilier. Cette activité démesurée du secteur bancaire demande explication. Les montants dérisoires en question laissent supposer que les contrats afférents n'ont pas été conclus dans l'intention de financer un logement pour ainsi répondre aux conditions de déductibilité fiscale prévues à l'article 111 LIR, mais plutôt afin de les utiliser à des fins non compatibles avec cette disposition.

Ces considérations laissent planer le doute sur la sanction prévue par le nouvel alinéa (3a), qui est censée mettre un frein aux prétendus abus en la matière. Cependant, ce que l'on peut déjà prédire à ce stade du projet de loi, c'est que la disposition fonctionnera uniquement en combinaison avec un système de contrôle efficace. Il est dès lors indispensable de doter l'administration du ressort des moyens nécessaires pour y arriver.

De plus, il y a lieu de signaler que la consécration du principe de l'unicité des contrats d'épargne-logement avec utilisation correcte des fonds risque de conduire à des rigueurs dans certains cas particuliers. À titre d'exemple, on peut notamment citer le cas de deux jeunes célibataires ayant conclu chacun un contrat d'épargne-logement et qui fondent par après un foyer. Ils perdront, en application du nouvel alinéa (3a), tous les deux le droit de déduire fiscalement les cotisations d'un futur contrat d'épargne-logement conclu ensemble pour financer un logement commun. Ils seront donc dé-

munis du droit de conclure ensemble un contrat d'épargne-logement compatible avec les dispositions de l'article 111 LIR. Or, ces jeunes ne se trouvent pas dans une situation de fraude fiscale. L'élément à l'origine du déclenchement de la nouvelle sanction est tout simplement un changement d'état civil.

En continuant sur la base de cet exemple, il est même permis de se demander ce qui se passe si les deux jeunes gens choisissent l'imposition individuelle que le projet de loi compte introduire. En effet, en cas d'imposition collective, l'interdiction de déduire des cotisations d'épargne-logement va frapper les deux contribuables, alors qu'il n'est cependant pas clair comment la sanction sera appliquée en cas d'imposition individuelle.

Ces exemples, et il en existe certainement d'autres, démontrent que le principe ancré dans l'alinéa (3a) pourra bien conduire à des situations où l'équité fiscale est en jeu. Eu égard à de telles situations et afin d'y remédier, il se recommanderait de compléter ledit alinéa par l'ajout de la possibilité de prévoir des dérogations par voie de règlement grand-ducal.

Par ailleurs, comme la modification prévue entrera en vigueur à partir de 2017, il faut encore s'interroger sur le sort réservé aux contrats d'épargne-logement conclus avant la date d'application des nouvelles dispositions: la mesure vise-t-elle l'épargne de tous les contrats existant déjà au 1<sup>er</sup> janvier 2017 ou seulement les contrats souscrits après cette date? La Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit d'insister sur la deuxième hypothèse en raison d'une considération différente et rétroactive de la somme épargnée au cours de dix ans en vertu d'un contrat précédent. En comparant cette mesure avec la teneur projetée de l'article 114 LIR, réglant la déductibilité fiscale des pertes réalisées par des entreprises, il saute aux yeux que les pertes de 2016 restent déductibles sans restriction et que la limitation aux "*pertes subies au cours des dix-sept derniers exercices d'exploitation clôturés avant le début de l'année d'imposition*" ne vaut que pour les pertes réalisées à partir de 2017.

Cela dit, et sans entrer dans les détails, il serait indiqué de trouver une solution qui ne se heurterait ni à des difficultés d'exécution ni au principe de la non-rétroactivité des lois. Une disposition allant

dans le sens que l'alinéa (3a) ne s'appliquerait qu'aux nouveaux contrats conclus à partir de la mise en vigueur de la future loi pourrait le cas échéant s'y prêter.

Finalement, la Chambre fait remarquer qu'elle approuve le doublement des montants maxima des cotisations déductibles en vertu d'un contrat d'épargne-logement. Elle ne peut toutefois se déclarer d'accord que ce doublement ne s'applique que jusqu'à l'âge de quarante ans accomplis du contribuable. La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de supprimer cette limite, qui est au surplus susceptible de mener à des recours (justifiés) sur la base de la loi modifiée du 28 novembre 2006 portant mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement, qui interdit en effet *"toute discrimination (...) fondée sur (...) l'âge"*.

### **Prévoyance-vieillesse**

À l'article 111bis LIR, le projet de loi sous avis prévoit un élargissement des possibilités de remboursement de l'épargne accumulée au cours d'un contrat de prévoyance-vieillesse. Si actuellement tout au plus la moitié de l'épargne accumulée peut être remboursée sous forme de capital, le contribuable aura à l'avenir le choix de se faire rembourser la totalité de l'épargne accumulée, soit en tant que capital, soit en tant que rente viagère mensuelle, soit encore de manière combinée. En vue de constituer une épargne plus importante, un montant annuel unique de 3.200 euros sera déductible, indépendamment de l'âge du contribuable. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'accord avec cette mesure moins restrictive et fiscalement plus intéressante, même si la prévoyance-vieillesse ne sera pas à la portée des contribuables à revenus modestes. De même, et en raison de l'expérience faite en matière de rendement de ces contrats au cours des dernières années, le *"troisième pilier"* de retraite ne pourra jamais remplacer les régimes de retraite classiques, publics et privés.

### **Exemption des pensions d'orphelin**

En vertu de la législation actuelle, les pensions d'orphelin touchées par des enfants mineurs sont imposables et font partie du revenu du ménage que la mère ou le père forme avec l'enfant mineur (imposition collective). La Chambre approuve que la réforme fiscale 2017



mette fin à cette situation par l'insertion d'un numéro 14b à l'article 115 LIR, prévoyant que les pensions d'orphelin seront exemptées de l'impôt sur le revenu.

### **Report de pertes**

Avant la réforme fiscale de 1991, le report de pertes en vertu de l'article 114 LIR était en principe limité à cinq ans. L'actuelle durée illimitée du report de pertes sera de nouveau limitée par le projet de loi sous avis. Parallèlement à l'article 114 LIR, le paragraphe 9bis de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 concernant l'impôt commercial va être modifié dans le même sens.

En période de crise économique et en raison de problèmes de recouvrement de créances clients, toute entreprise peut se retrouver dans une situation déficitaire. Toutefois, la survie à moyen et long terme d'une entreprise ne réalisant que des pertes relève du mythe. La plupart des pertes déclarées sont en fait des pertes décidées par les dirigeants, que ce soit le montant du traitement de l'associé gérant de la petite s.à r.l. ou les prix de transfert mis en compte entre une société mère et sa filiale. Mais il y a aussi des manipulations comptables, la constitution de provisions exagérées, voire la fraude fiscale non détectée, qui peuvent être à l'origine des pertes commerciales déclarées.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne met pas en doute le principe de la mesure projetée, elle se demande toutefois comment on est arrivé à la durée de report de dix-sept ans pour les pertes réalisées à partir de 2017. L'argument avancé à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, selon lequel "*la période de dix-sept années a été sélectionnée parce qu'on devrait s'attendre à ce qu'une entreprise viable doive être capable de compenser une perte réalisée au cours d'une année d'imposition endéans les dix-sept années d'imposition suivantes*", se heurte gravement au millier de faillites prononcées chaque année au Luxembourg. Pour des raisons de simplification administrative, la Chambre propose une durée plus cohérente et plus fréquente en législation fiscale, à savoir dix ou quinze ans. De même, elle se doit de rendre attentif au fait que le nouveau report de pertes limité dans le temps pourra toujours mener à un bénéfice imposable nul, étant donné que la mesure initialement discutée, à savoir la limitation du montant déductible à

celui de la perte reportée, n'a pas été retenue. La limitation du montant déductible des pertes permettrait pourtant à l'entreprise de se faire imposer sur une partie du bénéfice restant et de profiter ainsi, par exemple, de la bonification d'impôt pour investissement.

Comme la limitation du report de pertes à dix-sept ans ne s'appliquera qu'aux pertes réalisées à partir de 2017, il faudra donc attendre l'année 2035 pour voir les premiers effets fiscaux de cette mesure d'élargissement de la base imposable. Les pertes réalisées de 1991 à 2016 resteront déductibles sans limitation dans le temps. Comme l'exercice 2016 sera clôturé après le vote du projet de loi sous avis, un contribuable aura la possibilité de manipuler son résultat lors de la clôture de l'exercice en cours moyennant facturations ou provisions de manière à déclarer une perte sur la déclaration d'impôts pour 2016, à remettre en 2017. Pour éviter ce risque, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de limiter le report des pertes déjà pour l'année 2016.

### **Accès au logement**

La loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs a introduit une mesure réduisant temporairement les taux d'imposition des plus-values immobilières (réduction au quart du taux global).

À cette mesure vient s'ajouter une autre innovation fiscale visant à exempter de moitié les loyers provenant de locations de biens mis à la disposition d'organismes conventionnés exerçant la gestion locative sociale, ce qui fera l'objet du nouveau numéro 22a qu'il est prévu d'insérer à l'article 115 LIR. Comme ces loyers se situent sans doute au-dessous des loyers du marché immobilier, les revenus en question peuvent aboutir à une perte de location, après déduction des frais et de l'amortissement. Or, le texte sous le numéro 22a est formulé de manière que "*une tranche de cinquante pour cent des revenus locatifs nets*" sera exonérée. La Chambre propose de modifier ladite disposition en y prévoyant une exemption de cinquante pour cent du loyer brut.

Concernant la mesure visant à doubler les cotisations d'épargne-logement, la Chambre renvoie aux remarques présentées ci-avant sous le chapitre "*Dépenses spéciales*".

Pour ce qui est des amendements gouvernementaux sous avis, la Chambre approuve les amendements 3 et 4 au projet de loi initial, ayant pour objet de prévoir "*une participation du ministre ayant le Logement dans ses attributions au frais de gestion des organismes exerçant la gestion locative sociale*" et d'adapter en conséquence la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ainsi que le Code civil.

### **Barème de l'impôt sur le revenu**

À l'article 118 LIR, déterminant l'impôt en fonction du revenu imposable ajusté, les dix-neuf échelons actuellement en vigueur seront remplacés par vingt-trois nouveaux échelons. Dans les échelons inférieurs du barème, un échelon de 9% et un échelon de 11% seront intercalés, et dans les échelons supérieurs, des échelons de 41% et de 42% seront ajoutés qui s'appliqueront aux tranches de revenu imposable dépassant respectivement 150.000 et 200.000 euros. Si les deux nouveaux échelons inférieurs amenuiseront la progression du tarif des revenus très modestes, les deux nouveaux échelons supérieurs sont destinés à imposer davantage les contribuables disposant de revenus élevés. Qu'en est-il en réalité?

Dans son avis n° A-2766 du 23 novembre 2015 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait demandé "*que le barème de l'impôt sur le revenu soit enfin adapté à l'évolution du coût de la vie cumulé depuis 2009*" et que la progressivité du barème soit "*décalée vers les tranches supérieures afin d'amenuiser le fameux 'Mittelstandsbockel' par l'ajout de tranches (de revenu) supplémentaires*". Parallèlement, la Chambre avait insisté "*sur la nécessité impérieuse d'alléger la charge fiscale des familles monoparentales tombant sous la classe d'impôt 1a*".

D'un côté, le tableau des tarifs (classe d'impôt 1) pour la détermination de l'impôt sur le revenu, prévu par le projet de loi sous avis, affiche certes une diminution générale de l'impôt dû, mais, d'un autre côté, cette diminution reste globalement modeste, comme en témoignent quelques exemples:

- la tranche de revenu à laquelle s'applique le taux marginal de 10% augmente de 13.173 à 15.009 euros;

- la tranche de revenu à laquelle s'applique le taux marginal de 20% augmente de 22.713 à 26.457 euros;
- la tranche de revenu à laquelle s'applique le taux marginal de 30% augmente de 32.253 à 36.177 euros, et
- la tranche de revenu à laquelle s'applique le taux marginal de 39% augmente de 41.793 à 45.897 euros.

En partant de la dernière adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu, qui est en vigueur depuis l'année 2009, la diminution tarifaire proposée dans le projet de loi s'avère encore plus modeste. Afin de mieux répartir la progression du tarif, la Chambre aurait préféré un retour aux vingt-cinq échelons en vigueur avant la réforme fiscale de 1991.

De même, le taux d'entrée de 8% applicable déjà à la tranche de revenu comprise entre 11.265 et 13.137 euros ne constitue pas vraiment une mesure sociale en 2017. Ici, il aurait été préférable d'introduire carrément une exemption à hauteur du salaire social minimum, un revenu ne suffisant qu'à peine pour vivre et se loger de manière décente au Luxembourg.

En revanche, les contribuables ayant des revenus élevés profiteront pleinement de la réduction du taux marginal et s'étonneront de la manne qui tombe du ciel. En ce qui concerne notamment les nouveaux taux de 41% et 42%, on est tenté de croire qu'ils constituent une avancée vers une meilleure répartition de la charge fiscale, même s'ils restent loin des taux maxima applicables avant 1991 et des taux maxima en vigueur dans d'autres pays européens. Les contribuables tombant sous les tranches de revenu dépassant respectivement 150.000 et 200.000 euros profitent aussi de l'abaissement du taux marginal de tous les autres échelons du barème, de sorte que le surplus d'impôt résultant de l'application des taux de 41% et 42% est en grande partie neutralisé. En fait il s'agit d'un leurre et la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si les nouveaux taux élevés vont engendrer des recettes budgétaires supplémentaires, étant donné que les contribuables visés ont souvent d'autres canaux de rémunération, comme les "*stock options*", les plans de pension et les voitures de luxe, soumis à une imposition plus favorable.

En vue d'une politique fiscale durable et cohérente, la Chambre demande de réactiver le mécanisme prévu à l'époque à l'article 125 LIR (abrogé depuis l'année d'imposition 2013) afin d'assurer à l'avenir une adaptation automatique du tarif de l'impôt sur le revenu à l'évolution du coût de la vie.

### **Imposition des veufs/veuves et des ménages monoparentaux**

Les contribuables rangés dans la classe d'impôt 1a ne se trouvent pas seulement dans une situation sociale et financière difficile, mais ils constituent la catégorie de contribuables soumise aux incohérences du barème de l'impôt sur le revenu actuellement en vigueur. Si les revenus sont faibles, le tarif de la classe d'impôt 1a est proche de celui de la classe d'impôt 2, mais au fur et à mesure que les revenus augmentent, le tarif serre de plus en plus près celui de la classe d'impôt 1.

Le projet de loi sous avis entend améliorer la situation actuelle des contribuables de la classe d'impôt 1a en remplaçant l'article 120bis LIR par un nouveau texte. S'il est vrai que dorénavant les tranches de revenu des échelons inférieurs sont sérieusement adaptées, il faut constater que, pour la classe d'impôt 1a, le taux marginal de 24% s'applique déjà à partir de la tranche de revenu de 30.066 euros. Et le taux marginal de 39% s'applique déjà à partir de la tranche de revenu de 36.546 euros, alors que dans la classe d'impôt 1 ce taux ne joue qu'à partir de 45.897 euros seulement. Comprenez qui pourra!

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que s'indigner de cette incohérence tout en demandant de revoir le nouveau tarif qui fait souffrir outre mesure les contribuables de la classe d'impôt 1a. L'attribution socialement sélective des crédits d'impôt (crédit d'impôt pour salariés (CIS), crédit d'impôt pour pensionnés (CIP)) ne peut pas réparer le préjudice causé par l'application du tarif de l'impôt sur le revenu. Il en est de même en ce qui concerne le crédit d'impôt monoparental (CIM) qui est doublé de 750 à 1.500 euros en cas de revenu inférieur à 35.000 euros, pour ensuite diminuer progressivement jusqu'au montant actuel de 750 euros à partir de la tranche de revenu dépassant 105.000 euros (article 1<sup>er</sup>, point 28<sup>o</sup>, du projet de loi sous avis).

Pour certaines familles monoparentales, la seule vraie avancée prévue par le projet de loi est l'exemption de la pension d'orphelin de l'impôt sur le revenu. L'augmentation de 3.600 à 5.400 euros de l'abattement forfaitaire pour frais de garde d'enfant ne vaut pas seulement pour les monoparentaux. Il en est de même pour les veufs/veuves qui bénéficieront de l'abattement forfaitaire augmenté de 3.600 à 5.400 euros pour frais de domesticité et pour frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance.

La Chambre approuve le contenu de la phrase que le projet de loi propose d'insérer à l'article 123, alinéa (8) LIR, et qui vise à éviter d'éventuels abus, puisqu'elle prévoit que des enfants communs de personnes non imposées collectivement ne peuvent pas faire partie de deux ménages monoparentaux.

### **Abattement de revenu imposable pour enfant ne faisant pas partie du ménage du contribuable**

L'article 127bis LIR est adapté de manière à préciser que l'octroi de l'abattement pour charges extraordinaires pour enfants ne faisant pas partie du ménage est exclu dans le cas où les parents de l'enfant vivent ensemble avec leur enfant sans être imposés collectivement. Le projet de loi prévoit aussi l'augmentation de 3.480 à 4.020 euros du montant maximum de l'abattement pour charges extraordinaires pour les enfants ne faisant pas partie du ménage. La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas d'objections à formuler à l'égard de ces mesures.

### **Exploitations agricoles**

L'article 128ter LIR, que le projet de loi propose d'introduire, prévoit qu'une quote-part du prix d'acquisition des investissements réalisés dans une exploitation agricole sise au Grand-Duché peut être déduite du bénéfice agricole. La Chambre se doit de relever qu'en raison de l'étendue géographique des exploitations agricoles indigènes, il se peut que leurs bilans contiennent des actifs amortissables établis ou entreposés dans un pays voisin. Comme la législation nationale est de plus en plus tributaire du droit européen, de directives de l'Union européenne et de décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose d'insérer dans la disposition en question le critère

de l'Espace économique européen (EEE), qui est également introduit par le projet de loi dans l'article 152bis LIR traitant de la bonification d'impôt pour investissement des entreprises commerciales.

### **Abattement pour mobilité durable**

Le nouvel article 129d LIR introduit un abattement de revenu pour l'acquisition de véhicules à zéro émissions en dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) et en oxydes d'azote (NOx). Le texte en question définit les véhicules éligibles et les conditions pour profiter de cet abattement. N'entrent en ligne de compte que les véhicules neufs et utilisés exclusivement à des fins privées. La condition de l'acquisition de la propriété juridique du véhicule est sans doute destinée à exclure les voitures de service qui sont mises à la disposition par l'employeur moyennant un contrat de "*leasing*" et qui, si elles sont moins polluantes, peuvent profiter d'une imposition plus favorable de l'avantage en nature au sens de l'article 104 LIR. Toutefois, la Chambre tient à signaler que le texte du projet de loi devrait préciser qu'un véhicule acquis par un salarié ne pourra plus faire l'objet d'un contrat de "*leasing*" conclu ultérieurement entre la société de "*leasing*" et l'employeur.

L'abattement pour mobilité durable est certes accordé par le biais de l'impôt sur le revenu à tarif progressif, ce qui est plus juste, mais il constitue une mesure qui alourdit davantage la procédure d'imposition et, de ce fait, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il est contraire à la simplification administrative. La mesure prévoyant que l'abattement est à réduire de toute aide directe payable par l'État luxembourgeois, un État tiers ou tout autre organisme public indigène (les communes par exemple) ou étranger est tout simplement irréalisable. Finalement, la Chambre propose de fusionner les deux phrases, à contenu presque identique, de l'alinéa (5) du nouvel article 129d.

Concernant les amendements gouvernementaux sous avis, la Chambre constate que l'amendement 2 modifie le nouvel article 129d LIR afin d'y supprimer l'abattement pour mobilité durable de 2.000 euros qui était prévu dans le projet de loi initial pour l'acquisition d'un véhicule fonctionnant au gaz naturel comprimé (GNC), la suppression étant motivée par le faible taux d'utilisation de GNC.

Or, le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, qui introduit une imposition plus favorable de l'avantage en nature résultant de l'utilisation de voitures fonctionnant au GNC, n'est pourtant pas amendé. Dans un but de cohérence, la Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère de supprimer également cette imposition plus favorable, pour la même raison évoquée au commentaire de l'amendement 2 précité. Si le gouvernement ne veut plus favoriser fiscalement l'acquisition d'un véhicule fonctionnant au GNC, pourquoi favoriserait-il l'avantage en nature pour l'utilisation de telles voitures?

### **Fiches de retenue d'impôt pluriannuelles**

L'article 143 LIR, traitant de la fiche de retenue d'impôt, n'est pas modifié par le projet de loi, mais un des projets de règlements grand-ducaux sous avis prévoit d'introduire une fiche de retenue valable pour plusieurs années. À partir de 2017, toute fiche de retenue portera une date de validité à partir de laquelle les données de la fiche seront applicables. La fiche restera valable jusqu'à l'établissement d'une nouvelle fiche, par exemple en cas de mariage, de déménagement, de changement d'employeur, etc. La Chambre estime que cette nouvelle mesure constitue une vraie avancée en matière de simplification administrative. Avec un peu de courage supplémentaire, il aurait même été possible de remplacer l'actuelle fiche "carton" par une fiche virtuelle à partir de 2017 ou 2018 ...

### **Bonification d'impôt pour investissement**

Au cours des dernières années, le taux de la bonification d'impôt pour investissement a été augmenté ou diminué, selon qu'il s'agissait d'une mesure d'économie budgétaire ou d'une mesure de compétitivité accrue. Dans son avis n° A-2521 du 7 décembre 2012, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait constaté que *"la bonification d'impôt pour investissement illustre à merveille le manque de cohérence de la politique fiscale et la complication inutile de l'application de la loi fiscale au Luxembourg. En effet, les taux réduits d'un point de pour cent dans le projet sous avis ont été augmentés de ce même point de pour cent il y a tout juste deux ans!"*



À partir de 2017, les différents taux prévus à l'article 152bis LIR augmenteront de "*12 pour cent*" à "*treize pour cent*", de "*sept pour cent*" à "*huit pour cent*" et de "*huit pour cent*" à "*neuf pour cent*". Pour faciliter la lecture du texte, en vue de l'application pratique de ces taux, la Chambre propose de remplacer les pourcentages exprimés en toutes lettres par des pourcentages chiffrés, comme c'est le cas par exemple aux articles 120bis LIR et 128ter LIR.

### **Crédits d'impôt**

Actuellement le crédit d'impôt pour salariés (CIS) et le crédit d'impôt pour pensionnés (CIP) – au montant invariable de 300 euros par an – sont accordés par le patron et/ou la caisse de pension. Ces derniers se tiennent indemnes de ces montants en les déduisant des retenues sur salaires et pensions à verser à l'État. Selon le texte du projet de loi sous avis, le CIS et le CIP vont migrer des articles 139bis et 139ter LIR, qui seront abrogés, vers les articles 154quater et 154quinquies LIR, qui seront nouvellement créés, afin de permettre leur régularisation par le biais de l'imposition par voie d'assiette ou du décompte annuel. La régularisation ultérieure sert aussi à éviter un éventuel cumul de différents crédits d'impôt.

Le projet de loi prévoit que les crédits d'impôt seront accordés de manière sélective, c'est-à-dire qu'ils varieront du simple au double selon le niveau du salaire brut annuel ou de la pension brute annuelle du contribuable. Concernant la présentation de l'alinéa (2) des articles 154quater et 154quinquies LIR, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de commencer l'énumération des différents niveaux de salaire (ou de pension) brut par le salaire (ou la pension) brut inférieur à 936 euros et de la terminer par le salaire (ou la pension) brut supérieur à 80.000 euros. De plus, la présentation sous la forme d'un tableau constituerait un avantage pratique indéniable.

La bonification d'impôt pour indépendants, au montant de 300 euros par an et prévue actuellement à l'article 152ter LIR, sera renommée en crédit d'impôt pour indépendants (CII) à partir de 2017. Le CII est accordé aux contribuables réalisant un bénéfice commercial, un bénéfice agricole ou sylvicole ou encore un bénéfice provenant de l'exercice d'une profession libérale. Comme le CIS et le CIP, le CII sera également accordé de manière sélective,

c'est-à-dire qu'il variera du simple au double selon le niveau du bénéfice net annuel du contribuable. Pour cette raison, le texte de l'article 152ter LIR sera complètement réécrit. Concernant la présentation de l'alinéa (2) de cette disposition, la Chambre suggère de commencer l'énumération des différents niveaux de bénéfice par le bénéfice net inférieur à 936 euros par an et de la terminer par le bénéfice net supérieur à 80.000 euros par an.

En comparant les différents crédits d'impôt, il saute aux yeux que le CIS et le CIP ne sont pas accordés si le salaire brut ou la pension brute sont inférieurs à 936 euros par an. Or, le CII sera bel et bien accordé au montant de 300 euros si le bénéfice net de l'indépendant est inférieur à 936 euros par an. En vue d'un traitement identique de tous les contribuables, la Chambre propose d'accorder le CIS et le CIP également si le salaire brut ou la pension brute sont inférieurs à 936 euros par an.

La comparaison des crédits d'impôt révèle aussi qu'à partir d'un salaire brut, d'une pension brute ou d'un bénéfice net dépassant 80.000 euros par an, les CIS, CIP ou CII ne seront plus accordés. À partir de 2017, une très grande partie des salariés et pensionnés au Luxembourg seront étonnés de ne plus toucher de crédit d'impôt, en raison de salaires bruts ou pensions brutes dépassant ce montant. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de rappeler qu'à l'origine des CIS et CIP, il y avait l'abattement compensatoire des salariés et l'abattement de retraite introduits dans les années 70. À l'époque, ces abattements avaient été introduits pour tenir compte du fait que les uns étaient soumis à une imposition sans failles, alors que les indépendants étaient imposés selon le système déclaratif. O tempora, o mores.

Si l'allocation sélective des crédits d'impôt se justifie du point de vue social, la Chambre se demande si cette mesure ne va pas créer de sérieux problèmes en pratique. En effet, l'allocation définitive des montants exacts des crédits d'impôt ne peut se faire que par décompte annuel ou lors de l'imposition par voie d'assiette par l'ACD en fonction du revenu imposable annuel. Dans ce sens, la sélectivité sociale s'avère incompatible avec la simplification administrative. Comme le texte du projet de loi exclut le cumul du CII et du CIS (ou du CIP), la Chambre espère qu'il sera possible de départager clairement les vrais indépendants et les indépendants affiliés

comme tels auprès du Centre commun de la sécurité sociale, mais étant en fait salariés auprès de leur propre s.à r.l. par exemple.

Au vu des remarques qui précèdent, et dans un souci de simplification administrative et d'équité fiscale, la Chambre suggère de doubler le montant actuel de 300 euros des crédits d'impôt pour les contribuables disposant d'un salaire brut, d'une pension ou rente brute ou d'un bénéfice net inférieur à 80.000 euros par an et de continuer d'accorder le montant actuel de 300 euros aux contribuables dont les revenus précités se chiffrent à 80.000 euros ou plus par an.

### **Imposition des contribuables non résidents**

L'imposition des contribuables non résidents est réglée par les articles 157, 157bis et 157ter LIR. La modification la plus importante et la plus lourde de conséquences pour les salariés non résidents est prévue au nouvel article 157bis, alinéa (2), LIR introduit par le projet de loi: à l'avenir, les contribuables non résidents, mariés, réalisant des revenus professionnels au Grand-Duché de Luxembourg, ne seront plus rangés d'office dans les classes d'impôt 1a ou 2, mais dans la classe d'impôt 1.

À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'elle est d'avis que tous les contribuables, qu'ils soient résidents ou non résidents, devraient faire l'objet d'un traitement égal sur le plan fiscal, objectif qui est d'ailleurs repris à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi en tant qu'argument pour justifier l'introduction du régime projeté.

### **Tarif de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)**

La réduction du taux de l'IRC s'inscrit dans une logique internationale à l'ordre du jour dans pratiquement tous les pays industrialisés et elle est régulièrement justifiée par la sacro-sainte compétitivité ou, autrement dit, la concurrence fiscale. L'argument principal pour motiver la réduction du taux de l'IRC est l'augmentation de la base imposable, suite à la mise en œuvre des quinze actions du plan BEPS. Or, l'abolition de certaines niches fiscales, comme par exemple le régime "*patent box*" de l'article 50bis LIR, peut tout au plus être considérée comme élargissement d'une base imposable

préalablement réduite de manière discutable. Du côté patronal, on veut vendre la fin des abus comme un élargissement honorable de la base d'imposition.

Globalement, les niches fiscales ont provoqué des taux d'imposition effectifs largement au-dessous du taux nominal de 21%, ou de 29,2%, l'impôt commercial communal (ICC) compris. Dans le cadre de l'avis "*Analyse des données fiscales au Luxembourg*", émis le 27 novembre 2015 par le CES, il n'a pas été possible de déterminer le taux moyen effectif de l'IRC payé par les sociétés. Dans le tableau figurant à la page 26 dudit avis, le "*Bénéfice*" est indiqué "*Pour mémoire*", alors que le montant du bénéfice de chaque société imposée au Luxembourg se trouve sur la déclaration IRC (modèle 500) sous le code-ligne 0010. Il en est de même des codes-lignes 0500 et 0600 qui indiquent le bénéfice intermédiaire et le bénéfice restant après déduction d'un éventuel report de pertes. Comme les montants en question sont encodés dans le système informatique de l'ACD, le montant global de tous les bénéfices déclarés, ou redressés par l'administration, doit être disponible au niveau du Ministère des Finances. D'ailleurs, le montant total des revenus nets et des revenus imposables de toutes les personnes physiques du pays est indiqué dans le tableau figurant à la page 90 de l'avis précité du CES. Sans considérer les années d'imposition, la simple division du total de l'IRC, collecté sur un exercice budgétaire, par le total des bénéfices imposables du même exercice budgétaire donnerait un taux effectif moyen de l'IRC qui pourrait encore être ajusté en effectuant ce calcul sur les cinq années budgétaires de la prescription légale.

Faute d'informations sur le taux effectif de l'IRC, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit d'émettre ses doutes quant à la justification de l'abaissement du taux nominal de l'IRC, surtout puisqu'il est un secret de polichinelle que le taux effectif d'imposition des sociétés au Luxembourg se situe largement au-dessous du taux nominal. Une société qui paie actuellement l'IRC à un taux effectif de 5% par exemple n'est pas concernée par la nouvelle mesure, alors qu'une société qui paie l'IRC à un taux effectif de 21% recevra un joli cadeau fiscal à partir de 2017. S'il s'agit d'attirer d'autres activités économiques, il existe une panoplie de critères largement plus déterminants que le taux affiché de l'IRC.

La Chambre n'a pas d'objections à présenter quant à l'abaissement du taux de l'IRC à 15% lorsque le bénéfice imposable ne dépasse pas 25.000 euros. Il en est de même en ce qui concerne le taux intermédiaire lorsque le revenu imposable ne dépasse pas 30.000 euros. Sur ce point toutefois, le texte du projet de loi est incohérent car il prévoit que le taux intermédiaire sera applicable jusqu'à un revenu imposable de 30.001 euros, alors que les taux de 18% (à partir de 2018) et 19% (pour 2017) seront applicables si le revenu imposable dépassera 30.000 euros.

L'impact budgétaire de la réduction du taux de l'IRC de 21% à 19% en 2017 et à 18% à partir de 2018 n'est pas connu, car la fiche financière mélange la réduction du taux et l'augmentation de l'impôt minimum des sociétés. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que, en raison de la contrainte de l'équilibre budgétaire, la réduction du taux de l'IRC ne peut être dissociée d'une véritable augmentation de la base imposable des entreprises. Dans le projet de loi sous avis, la seule mesure qui constitue un vrai élargissement de la base imposable est la limitation du futur report de pertes à dix-sept ans, mettant fin à l'actuelle possibilité de report à durée illimitée.

### **Impôt sur la fortune minimum**

Suite à une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), l'impôt minimum a migré de l'IRC vers l'impôt sur la fortune à partir de l'année d'imposition 2016. Avec la réforme fiscale 2017, l'impôt minimum prévu au paragraphe 8, alinéa 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune sera augmenté de 50% et passera donc de 3.210 à 4.815 euros. Initialement, l'impôt minimum a été introduit pour couvrir les frais que les sociétés financières ne détenant que des immobilisations financières ont occasionné à l'administration publique au Luxembourg. La Chambre tient à signaler que l'augmentation de 50% de l'impôt minimum par le projet de loi sous avis peut être perçue de manière négative par les sociétés financières qui pourraient se tourner vers d'autres horizons, notamment à la suite du vote "*Brexit*" en Grande-Bretagne. L'impôt sur la fortune minimum à charge des autres sociétés commerciales n'est pas augmenté par le projet de loi, sans doute en raison de la possibilité de le neutraliser par un IRC plus

élevé, moyennant constitution d'une réserve quinquennale au bilan de société.

### **Immunisation temporaire des plus-values de conversion relatives à certains actifs libellés dans une devise étrangère**

#### **Transmission d'entreprise**

#### **Amortissements différés**

Concernant les trois sujets sous rubrique, relatifs à l'imposition des sociétés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'entend pas les commenter en raison de leur technicité particulière. Elle espère toutefois que les mesures décrites ne constituent pas des avantages qui, une fois en vigueur, donneront lieu à des rappels à l'ordre sur les plans européen et international.

#### **Bonification d'impôt pour embauchage de chômeurs**

La date limite prévue par la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs sera prorogée pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 31 décembre 2019. Dans son avis "*Analyse des données fiscales au Luxembourg*", le CES ne se prononce pas quant à l'effet positif de la bonification en question en termes de chômage et d'impact budgétaire. De même, la fiche financière accompagnant le projet de loi sous avis ne précise pas l'impact fiscal. Comme la mesure prévue par le projet constitue déjà la septième prorogation de la date limite précitée et comme le nombre de chômeurs au Luxembourg a du mal à descendre au-dessous du seuil de 15.000 personnes, la Chambre propose de relever le taux de la bonification de 15% à 20%. La majoration de ce taux, qui est appliqué aux rémunérations brutes des chômeurs embauchés par les entreprises, sera largement contrebalancée par une diminution du coût budgétaire des chômeurs indemnisés, sinon du revenu minimum garanti.

#### **Modification de la loi d'adaptation fiscale**

Actuellement il existe une responsabilité solidaire entre époux (ou partenaires) imposés collectivement, dans la mesure où le receveur des contributions peut recouvrer la totalité de la créance d'impôt de

l'État auprès soit de l'un des conjoints, soit de l'autre, soit encore des deux. Le projet de loi prévoit l'insertion d'un paragraphe 7bis dans la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 pour tenir compte de l'introduction de l'imposition individuelle optionnelle. La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que, selon le nouveau texte, d'éventuelles mesures d'exécution forcée se limiteront aux impôts correspondant au revenu imposable ajusté de chacun des époux ou partenaires.

### **Comptabilité obligatoire pour les professions libérales**

Depuis des décennies, le règlement grand-ducal prévu à l'article 94 LIR aurait pu prescrire la tenue d'une comptabilité régulière à certaines professions libérales, mais le règlement n'a jamais été pris. Avec la modification du paragraphe 161 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931, il est prévu d'introduire un traitement identique des exploitants commerciaux et agricoles ainsi que des contribuables exerçant une profession libérale. Dorénavant, ces trois catégories professionnelles devront tenir une comptabilité en partie double, ce qui met fin à l'actuelle dispense accordée aux professions libérales. Jusqu'ici, les personnes exerçant une profession libérale ont pu déterminer leur bénéfice selon le mode simplifié de la comparaison des recettes et des dépenses d'exploitation. À l'avenir, le seul critère impliquant la tenue obligatoire d'une comptabilité en partie double sera le chiffre d'affaires dont le montant devra excéder 100.000 euros (pour les trois catégories professionnelles concernées).

La Chambre approuve l'abrogation de l'article 94 LIR et la modification du paragraphe 161 de la loi générale des impôts, mais elle s'étonne du montant élevé de 100.000 euros que le chiffre d'affaires devra dépasser pour déclencher l'obligation de tenir une comptabilité en partie double.

### **Amendes administratives**

Dans son avis "*Analyse des données fiscales au Luxembourg*", le CES constate que "*l'ACD ne détient pas de réel moyen pour lutter*" contre "*les infractions caractérisées de 'fraudes fiscales', voire d'escroquerie fiscale*". Concernant les dossiers transmis au procureur d'État en vertu de la loi générale des impôts, le CES fait remar-

quer que *"les administrations fiscales déplorent cependant que ces dossiers ne sont pas traités avec l'acuité nécessaire, au pire, qu'ils ne sont pas poursuivis. Ce manque de suivi au niveau du Parquet, couplé à une législation fiscale complexe permet aux fraudeurs, non seulement de profiter des failles du système, mais aussi de ne pas être jugés et condamnés pour leur infraction. Le CES est consterné par ce fait et soutient la proposition des administrations fiscales, à savoir de ne plus transmettre les dossiers frauduleux directement au Parquet, mais de les outiller de manière à ce qu'elles puissent infliger aux fraudeurs une amende sur le montant des impôts fraudés. Ce supplément serait fixé de cas en cas par l'administration, en tenant compte de la gravité des faits. Étant donné que les administrations fiscales ont une connaissance approfondie des dossiers douteux et frauduleux, une telle solution se prêterait au mieux pour lutter efficacement et rapidement contre les fraudes fiscales."*

S'il existe des amendes administratives au niveau de l'Administration de l'enregistrement et des domaines (AED), ce n'est pas le cas au niveau de l'ACD. Le projet de loi sous avis innove donc enfin en matière d'amendes administratives dans le domaine des impôts directs. Ainsi, le texte prévoit de compléter l'alinéa (3) du paragraphe 166 de la loi générale des impôts (AO) dans le sens que *"toute déclaration intentionnellement incomplète ou inexacte, ou toute non-déclaration (sera) passible d'une amende administrative"* décidée par le bureau d'imposition. Le maximum de l'amende est fixé à 25% des impôts éludés ou du remboursement indûment obtenu et le minimum à 5% des impôts éludés ou du remboursement indûment obtenu. À l'égard de ce taux minimum, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate qu'il est modeste par comparaison avec le supplément de 10% (maximum) pouvant être infligé au contribuable sur le total de l'impôt dû en cas de dépôt tardif ou de défaut de dépôt de la déclaration fiscale.

Concernant le texte proposé de l'alinéa (3) du paragraphe 166 AO, la Chambre suggère d'enlever le bout de phrase *"et peut être attaquée par voie d'une réclamation au sens du § 228"*, étant donné qu'au paragraphe 228 AO, l'énumération des décisions pouvant être attaquées par voie de réclamation est complétée par l'ajout de celle visée au paragraphe 166, alinéa (3). Il est donc superfétatoire de mettre ledit bout de phrase dans le paragraphe 166 AO où il sonne



un peu comme une excuse, voire même comme une invitation à contester l'amende. Toujours est-il que les voies de recours du paragraphe 228 AO sont ouvertes contre chaque décision d'amende émise par le bureau d'imposition.

La Chambre approuve que le paragraphe 202 AO soit enfin adapté à l'ère de l'euro, que le montant maximal de l'astreinte administrative de "*fünzigtausend Franken*" soit augmenté à 25.000 euros et qu'à l'avenir un délai minimum de trois mois doive être respecté entre deux fixations d'astreinte.

### **Fraude fiscale aggravée**

Par le projet de loi sous avis, la troisième partie de la loi générale des impôts (AO), intitulée "*Strafrecht und Strafverfahren*", est pour partie traduite en langue française et portera à partir de 2017 le titre "*Sanctions et procédures administratives et pénales*".

En cas de fraude simple mais portant sur un montant significatif, le paragraphe 396, alinéa (1), AO, tel qu'il est modifié par le projet de loi, prévoit que les maxima et minima des pourcentages inscrits au paragraphe 166, alinéa (3), AO sont doublés à respectivement 50% et 10% des impôts éludés ou du remboursement indûment obtenu. La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à faire remarquer que, même doublés, les pourcentages applicables en cas de fraude simple n'atteindront pas les amendes largement plus élevées de nos pays voisins. En Belgique par exemple, l'amende s'élève en général au montant de l'impôt soustrait, c'est-à-dire à 100% de ce montant. En France, la pénalité en cas de mauvaise foi est de 40% de l'impôt supplémentaire dû, en sus de l'intérêt légal, et en cas de fraude elle est de 80% de l'impôt redressé.

Les amendes administratives doublées en cas de fraude simple seront également fixées par les bureaux d'imposition. Concernant ce texte, la Chambre renvoie à sa remarque formulée ci-avant quant à l'article 166, alinéa (3), AO et elle demande d'enlever le bout de phrase "*et peut être attaquée par voie d'une réclamation au sens du § 228*". En effet, au paragraphe 228 AO, l'énumération des décisions pouvant être attaquées par voie de réclamation est complétée par l'ajout de la décision visée au paragraphe 396, alinéa (1).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne que le texte concernant la fraude simple portant sur des montants significatifs se trouve à l'alinéa (1) du paragraphe 396 AO, alors qu'il pourrait aussi bien figurer à un nouvel alinéa (4) qui serait à insérer au paragraphe 166 AO. Ainsi le paragraphe 396 AO serait entièrement réservé à la fraude aggravée, sanctionnée uniquement par la voie judiciaire. De même, ce réagencement des dispositions précitées se justifierait par le fait que les amendes administratives ne peuvent jamais être cumulées avec des sanctions pénales.

Les nouveaux alinéas (5) et (6) du paragraphe 396 AO concernent le délit de la fraude aggravée, qui ne pourra pas être sanctionné par le bureau d'imposition, mais uniquement par les autorités judiciaires. Le projet de loi sous avis n'affecte pas vraiment la procédure de la transmission des poursuites au Parquet en cas de fraude aggravée, car elle se fait déjà en vertu du paragraphe 396 et conformément à la loi du 22 décembre 1993 sur l'escroquerie en matière d'impôts.

Concrètement, le projet de loi prévoit de compléter l'alinéa (5) du paragraphe 396 AO en y insérant la fraude fiscale aggravée et des amendes pénales. Il y aura fraude fiscale aggravée "*si la fraude porte sur un montant d'impôt supérieur au quart de l'impôt annuel effectivement dû sans être inférieur à 10.000 euros*" ou si le montant de l'impôt annuel effectivement dû dépasse 200.000 euros. La fraude aggravée inclut aussi les situations où la fraude donne lieu à un remboursement d'impôt. Le nouvel alinéa (6) du paragraphe 396 AO traite de l'emploi systématique de manœuvres frauduleuses et des amendes pénales que le fraudeur pourra encourir. Comme le nouveau texte qui est introduit par le projet de loi dans le paragraphe 396 AO est rédigé en langue française, la Chambre propose de traduire en langue française également le restant du texte actuellement en vigueur de ce paragraphe, d'autant plus que l'article 506-1 du Code pénal sera complété en fonction des modifications opérées à l'AO.

Au vu des adaptations auxquelles procède le projet de loi, la Chambre constate qu'il y a une vraie volonté de lutter sérieusement contre la fraude aggravée. Toutefois, elle craint que le problème du suivi des dossiers transmis au Parquet, soulevé dans l'avis précité du CES, ne perdure. En effet, s'il n'y a pas de changements majeurs

à ce niveau, l'impunité en cas de fraude fiscale aggravée risque de continuer.

### **Déclaration électronique des sociétés**

Le nouvel alinéa (1a) qui sera inséré au paragraphe 168 AO introduit la déclaration électronique obligatoire pour l'impôt sur le revenu, mais seulement pour les collectivités. Cette mesure est destinée à faciliter la procédure de l'imposition provisoire des sociétés au sens du paragraphe 100a AO et l'application prochaine de l'imposition automatique. La Chambre des fonctionnaires et employés publics espère que la "*nécessité d'adapter un système informatique*", cochée au point 13 de la fiche d'évaluation d'impact annexée au projet de loi, sera mise en œuvre sans tarder.

Si la Chambre approuve l'introduction de la déclaration électronique obligatoire pour les sociétés, elle se doit toutefois de rendre attentif au risque de considérer une telle déclaration comme un document qualifié dans la terminologie anglo-saxonne de "*compliant*" ne nécessitant plus aucun contrôle ultérieur ...

### **Retenue à la source libératoire sur les intérêts des résidents**

Le projet de loi sous avis prévoit à partir de 2017 un doublement de 10% à 20% du taux de la retenue sur les intérêts créditeurs que les personnes physiques touchent sur leur épargne. La Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie l'allègement modeste de l'imposition des salaires et pensions, mais elle est d'avis que le gouvernement aurait dû faire un pas supplémentaire en allant vers une imposition plus forte du capital. Dans ce sens, la Chambre constate que la retenue sur dividendes, qui est de 15%, n'est pas augmentée et, surtout, que l'actuelle exemption de 50% des distributions ouvertes et cachées de bénéfice, prévue à l'article 115, point 15a, LIR, restera en vigueur à partir de 2017.

Selon le tableau figurant à la page 26 de l'avis précité du CES, le total arrondi des exceptions en application de cette disposition s'élève à près de 1,4 milliard d'euros pour l'année d'imposition 2011! Introduite pour assouplir la double imposition économique des bénéficiaires de sociétés imposés à un taux de l'IRC de 40%, cette exemption n'a plus de raison d'être aujourd'hui, surtout après

l'abaissement du taux de l'IRC à 19% (pour 2017), puis à 18% (à partir de l'année d'imposition 2018), prévu par le projet de loi sous avis. Selon le même tableau, les seules distributions cachées de bénéfice se sont élevées pour l'année fiscale 2011 à 439 millions d'euros.

En outre, la Chambre se doit de rappeler que les dividendes et les distributions de bénéfices de sociétés sont exemptés pour moitié de la contribution à l'assurance dépendance. Dans le cadre de la réforme de celle-ci, la Chambre propose en conséquence de soumettre les dividendes et les distributions de bénéfices de sociétés intégralement à ladite contribution, à l'instar des revenus professionnels (salaires, pensions, etc.), et de comptabiliser les retenues afférentes à part afin de les transférer en fin d'année à l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance.

### **Coopération interadministrative**

L'article 14 de la loi du 19 décembre 2008 relative à la coopération interadministrative sera modifié dans le sens que les informations fournies par le Département des Transports du Ministère du Développement durable et des Infrastructures et concernant la détention des véhicules automoteurs seront disponibles pour les trois administrations fiscales. À partir de 2017, l'ACD, par exemple, n'aura donc plus besoin de demander ces informations "*au cas par cas*". La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve cette mesure de simplification administrative, mais elle tient à faire remarquer que le projet de loi ne précise pas s'il y aura une mise à disposition des données relatives aux voitures immatriculées auprès de la Société nationale de circulation automobile (SNCA) ou un accès direct à la base de données afférente.

L'article 16 de la loi sur la coopération interadministrative sera complété par deux points supplémentaires. D'un côté, la Cellule de renseignement financier (CRF) auprès du Parquet pourra demander des informations auprès de l'ACD et de l'AED "*dans le cadre d'une analyse pour blanchiment ou financement du terrorisme*". D'un autre côté, les autorités judiciaires transmettront à l'ACD et à l'AED toute information utile dans le cadre de l'établissement et du recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations. La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas d'objections à présenter

quant à ces modifications. Toutefois, elle propose d'élargir la coopération administrative également à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) et au Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) afin de mieux outiller l'ACD dans le cadre de l'imposition des personnes physiques, notamment en vue de la future imposition individuelle optionnelle des personnes physiques.

### **Accès au registre national des personnes physiques**

La loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques sera modifiée dans le sens qu'une personne physique n'aura plus le droit de savoir que, dans le cadre de l'établissement ou du recouvrement de taxes, impôts et droits au profit de l'État, un agent d'une administration fiscale a consulté ses données inscrites au registre national. Cette mesure sert à éviter qu'une personne physique ainsi alertée ne puisse entraver une action initiée par l'État à son encontre en matière de recouvrement des impôts. En raison de l'égalité devant l'impôt, la Chambre n'a pas d'objection à formuler à l'égard de cette mesure, mais elle tient à souligner que cette dernière renforce le pouvoir de l'État, alors que le secret bancaire continue de cimenter les libertés individuelles du contribuable résident.

### **Remarques finales**

En fin de compte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la réforme fiscale de 2017 n'est malheureusement pas une réforme en profondeur, mais une réformette comprenant quelques mesures ponctuelles, souvent à faible impact fiscal et budgétaire et parfois à fort potentiel de "*complication administrative*". Ainsi, les lois fiscales introduites par l'occupant allemand au début des années 1940 et maintenues en vigueur au lendemain de la Libération en octobre 1944 (BewG, AO, StAnpG, GrStG) survivront – une fois de plus – à une réforme fiscale.

La Chambre approuve que la procédure pénale administrative ("*Verwaltungsstrafverfahren*") de l'AO soit abandonnée et que les paragraphes 421 à 467 et 469 à 488 soient abrogés par le projet de loi sous avis. Mais à la cadence de ces modifications partielles, la réforme de toute l'AO risque de s'éterniser.

S'il est vrai qu'une réforme de la législation sur l'impôt foncier (GrStG) ne peut se faire en quelques mois, la Chambre est d'avis qu'elle constituerait un moyen efficace pour régler certains problèmes dans le domaine du logement, mais aussi dans celui du financement des communes. Une telle réforme devra toutefois clairement distinguer entre propriétaires d'un seul logement personnel et propriétaires possédant plusieurs immeubles, bâtis et/ou non bâtis.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que se répéter et recommander de légiférer en matière des régimes fiscaux introduits par de simples circulaires administratives n'ayant aucune valeur légale (finance islamique, "*stock options*", expatriés hautement qualifiés).

Sous le chapitre ci-avant traitant de la retenue à la source libératoire sur les intérêts, la Chambre a demandé que la plus forte imposition des revenus de capitaux soit étendue aux dividendes et aux distributions ouvertes et cachées de bénéfices de sociétés. Pour le moins, il n'y a pas de cohérence entre l'exemption de 50% des dividendes en vertu de l'article 115, point 15a, LIR et l'imposition de 100% des intérêts produits par l'épargne mobilière et soumis à la retenue à la source au taux futur de 20%.

Concernant la modification des échelons du barème de l'impôt sur le revenu, la Chambre constate que l'adaptation du tarif est très modeste, surtout en considérant l'évolution du coût de la vie depuis 2009. Les salariés de la classe d'impôt 1, payés au salaire social minimum, restent redevables de l'impôt et les contribuables rangés dans la classe d'impôt 1a resteront soumis à une progression trop rapide du tarif, surtout dans les échelons inférieurs. En revanche, les contribuables ayant des revenus élevés profiteront de manière substantielle de la réduction générale du tarif de l'impôt.

Pour ce qui est des frais d'obtention, des dépenses spéciales, des crédits d'impôt, etc., la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de citer un extrait de la fiche financière accompagnant le projet de loi: "*Les autres mesures au niveau de la fiscalité des personnes physiques formant l'objet du présent paquet 'réforme fiscale' devraient engendrer des recettes fiscales supplémentaires*

*de 3 millions d'euros pour l'année budgétaire 2017 et de 20 millions d'euros pour les années budgétaires subséquentes.*"

Ces prévisions en disent long sur la charge fiscale pesant sur les personnes physiques en raison de l'attribution sélective des déductions, abattements et crédits d'impôt.

Au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités, la réduction du taux de 21% à 19% pour 2017 et à 18% à partir de 2018 n'est pas contrebalancée par l'élargissement concret de la base imposable. À défaut d'informations sur le taux effectif de l'IRC payé par les sociétés au Luxembourg, les propos provenant du côté entrepreneurial sont peu crédibles. En fait, le taux nominal de l'IRC n'est qu'un taux affiché servant à améliorer la sacro-sainte compétitivité.

À cet égard, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que la fiscalité n'est plus le critère déterminant pour l'établissement de sociétés au Luxembourg, mais que ce sont plutôt la stabilité politique, les charges sociales avantageuses, le multilinguisme, etc. Après le vote "*Brexit*" et l'annonce de vouloir introduire un taux d'impôt sur les sociétés de seulement 15% au Royaume-Uni, la Chambre craint que la compétition fiscale ne soit relancée de plus belle.

Comme il existe un lien étroit entre la fiscalité et les faillites, la Chambre tient à rappeler qu'il n'y a toujours pas d'avancée en matière de réforme de la législation afférente. Le projet de loi relative à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite se trouve en instance auprès de la Chambre des députés depuis le 1<sup>er</sup> février 2013 sous le document parlementaire n° 6539. La Chambre des fonctionnaires et employés publics a émis son avis n° A-2543 sur ledit projet le 13 octobre 2014, mais jusqu'à ce jour, il n'y a pas eu de suivi, malgré le fait alarmant qu'un millier de jugements de faillite sont prononcés par an.

Dans son avis "*Analyse des données fiscales au Luxembourg*", le CES fait état de décharges de créances d'impôts irrécouvrables et il "*insiste qu'il est important de procéder, au plus vite, à la mise en place du projet de loi sur la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite*". Selon les rapports d'activité des administrations fiscales pour l'année 2015, la situation des dé-

charges ne s'est guère améliorée. Ainsi, l'ACD a déchargé des créances d'impôts irrécouvrables de 20,8 millions d'euros et l'AED a même déchargé la somme gigantesque de 170 millions d'euros de TVA irrécouvrable.

Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le manque à gagner pour l'État est inacceptable du point de vue de l'égalité devant l'impôt. Les dirigeants et gérants d'entreprises ont la responsabilité de verser à l'État la TVA payée par les clients, la retenue sur traitements et salaires et les cotisations sociales de leurs salariés.

Dans ce sens, la Chambre apprécie les efforts récents déployés par l'ACD pour recouvrer les créances fiscales moyennant un bulletin d'appel en garantie (BAG), engageant la responsabilité personnelle des dirigeants. En témoigne une pléthore de jugements récents rendus par le Tribunal administratif, dont par exemple celui dans l'affaire LSK.

Finalement, la Chambre exprime sa satisfaction quant à l'introduction d'amendes administratives en cas de fraude fiscale et de tentative de fraude, et elle espère que les autorités judiciaires seront outillées de manière à pouvoir poursuivre les affaires de fraude aggravée.

Ce n'est que sous la réserve expresse des commentaires, remarques et propositions qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi et les amendements y relatifs ainsi qu'avec les projets de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 21 novembre 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF