

A-453/81-45

AVIS

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

sur le projet de loi ayant pour objet de
compléter la disposition de l'article 115,
n° 10 de la loi de l'impôt sur le revenu
(Régime fiscal des indemnités de départ)

Par dépêche du 16 octobre 1981, Monsieur le Secrétaire d'Etat aux Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ce projet a pour but d'augmenter temporairement le montant exonéré des indemnités bénévoles de licenciement allouées en cas de fermeture totale ou partielle ou de régression sensible de l'activité d'une entreprise confrontée à des difficultés économiques.

Actuellement, cette exonération, qui s'applique également aux indemnités bénévoles allouées dans certains cas de résiliation du contrat d'emploi et aux indemnités de départ convenues dans un contrat collectif, s'élève à 100.000 F.

Le projet de loi soumis à l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics entend porter l'exemption de 100.000 à 600.000 F pour les années 1981 à 1984. L'octroi de la majoration de l'exonération est lié à deux conditions. Il faut d'abord qu'il s'agisse d'indemnités bénévoles de licenciement allouées à des salariés qui quittent l'entreprise confrontée à des difficultés économiques pour reprendre un emploi salarié dans une autre entreprise ou pour exercer une activité à caractère indépendant. En second lieu l'exonération est uniquement accordée si le revenu imposable annuel du salarié bénéficiaire de l'indemnité ne dépasse pas une certaine limite.

Le Gouvernement considère les nouvelles mesures à ajouter à l'article 115, N° 10 LIR comme un moyen adéquat pour favoriser le transfert de la main d'oeuvre des secteurs en crise vers d'autres secteurs de l'économie nationale.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reconnaît que la situation sur le marché de l'emploi luxembourgeois est actuellement caractérisée par un manque de mobilité qui risque d'anéantir partiellement les efforts consentis par le Gouvernement pour implanter des entreprises nouvelles créatives d'emplois. C'est ainsi qu'on doit constater que des entreprises nouvellement établies sont obligées de faire appel à des contingents importants de main-d'oeuvre étrangère bien que dans certains secteurs de notre économie il y ait un excédent de travailleurs.

Dans ces conditions, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve toutes les mesures destinées à normaliser cette situation malsaine, pourvu qu'elles n'aillent pas au détriment des travailleurs concernés.

L'octroi d'indemnités spéciales aux salariés qui acceptent un nouvel emploi ou qui s'adonnent à une activité indépendante, constitue une mesure appropriée apte à faciliter les mutations souhaitées. Toutefois, au cas où ces allocations sont soumises à l'impôt, elles risquent de perdre une partie de leur effet d'incitation. En accordant l'exonération fiscale des indemnités, on renforce donc l'efficacité des mesures en question.

Considérée sous ce point de vue, l'exonération des indemnités à concurrence d'un montant de 100.000 F s'est justifiée par le passé.

En présence de l'aggravation de la situation de l'emploi dans la sidérurgie, marquée par le maintien de plusieurs milliers de travailleurs dans la division anticrise, il convient de prendre toutes les mesures possibles pour venir à bout de ce problème. Le fait d'éliminer l'indemnité bénévole de licenciement de la base imposable du revenu - pour autant qu'elle ne dépasse pas 600.000 F - est certes de nature à augmenter sensiblement son attrait. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, tout en marquant son accord avec les nouvelles mesures, voudrait cependant faire quelques réflexions sur le principe de l'exonération de telles indemnités.

La loi concernant l'impôt sur le revenu prévoit un certain nombre d'exonérations qui se justifient, soit par des considérations d'ordre social ou économique, soit par la nature même des revenus exemptés. En octroyant ces faveurs, le législateur a toujours veillé à ce que ces exonérations restent dans des limites conformes au but poursuivi par les mesures en question et qu'elles ne détériorent pas le principe de l'égalité de l'imposition. Dans des circonstances économiques normales, un montant exonéré de 600.000 F à l'égard d'une certaine catégorie de revenus ne se justifierait certainement pas du point de vue de l'équité fiscale. Dans la situation particulière actuelle, par contre, les contraintes en matière d'emploi devraient primer les considérations de justice fiscale. Il faut cependant que les mesures prises aient un caractère temporaire et qu'elles soient assorties de modalités et de conditions restreignant leur objet strictement aux situations de crise manifeste. Sous cet angle de vue la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve pleinement la limitation dans le temps des nouvelles mesures.

La Chambre voudrait cependant rendre attentif aux conséquences que risquent d'entraîner des faveurs fiscales trop généreuses. Une fois consenties, ces mesures sont la cible préférée d'autres catégories de contribuables qui prétendent se trouver dans des situations similaires justifiant l'octroi d'avantages fiscaux du même ordre de grandeur. Le Gouvernement ferait bien de veiller à ce que les mesures projetées ne soient pas mises à profit comme motivation d'accorder des allègements fiscaux dans d'autres domaines de la fiscalité qui détruiraient l'équilibre.

En ce qui concerne le choix de la limite de revenu imposable (1.080.000 F) prise en considération pour l'application de l'exonération, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics fait remarquer que la limitation d'une faveur fiscale à un revenu déterminé peut toujours être considérée comme constituant un choix

arbitraire. Compte tenu du but spécifique recherché par le projet de loi sous examen une telle limite semble néanmoins se justifier. En effet, la très grande majorité des travailleurs concernés par ces mesures ne disposent certainement pas d'un revenu imposable dépassant un million de francs, de sorte que le seuil prévu ne constitue pas une entrave de nature à mettre en question leur succès.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime pour terminer qu'il serait aberrant de considérer l'exonération fiscale consentie par le projet de loi comme seule mesure efficace susceptible de garantir la mobilité souhaitée de la main-d'oeuvre. Il faut y ajouter des initiatives dans d'autres domaines que celui de la fiscalité. Ce n'est que par la mise en oeuvre de tous les moyens disponibles qu'on arrivera à résoudre ce problème, qui hypothèque dangereusement l'évolution économique de notre pays.

Compte tenu de ces considérations, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec les dispositions du projet de loi.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 26 novembre 1981.

Le Secrétaire,

Le Président,

