

A-4230/25-27

Doc. parl. n° 8526



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 10 juillet 2025

sur

**le projet de loi portant modification de la loi modifiée
du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

Par dépêche du 4 avril 2025, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet de loi en question se propose d'introduire, à partir de l'année d'imposition 2026, un nouveau crédit d'impôt destiné à inciter les personnes physiques à investir dans de jeunes entreprises innovantes, afin de « *promouvoir et de rendre plus attractif l'écosystème luxembourgeois pour [celles-ci] en améliorant leur accès au financement au cours de leurs premières années d'existence* ». L'objectif de la mesure est plus généralement d'accroître « *la diversification et la compétitivité de l'économie luxembourgeoise* ».

L'idée de favoriser certaines branches de l'économie n'est pas nouvelle; depuis l'introduction, il y a plus de 40 ans, de la fameuse « *loi Rau* », suivie par d'autres mesures, tels des abattements pour investissement dans l'industrie cinématographique ou pour capital-risque, diverses lois visant à réduire l'impôt par des investissements ciblés ont vu le jour et ont de nouveau disparu. Si la voie choisie au passé a été la réduction de la base d'impôt, il en est autrement dans le cas présent. Le nouvel article 154^{quaterdecies} L.I.R. introduit par le projet de loi sous examen vise une réduction directe de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par application d'un crédit d'impôt, de sorte à mettre, théoriquement, tous les investisseurs sur un même pied d'égalité quant au rendement de l'investissement pratiqué, peu importe leur revenu et le taux marginal d'impôt qui en découle.

Vu de plus près, la situation se présente pourtant différemment. L'introduction d'un montant minimal d'investissement de 10.000 € va exclure, en pratique, les investisseurs à faible et moyen revenu, les classes moyennes ne disposant, en général, pas des moyens financiers nécessaires. Aussi aurait-il été préférable de fixer le seuil minimal d'investissement à un montant inférieur afin de faire participer davantage les contribuables à moyen revenu, soumis à une imposition forte, à un taux élevé pour une partie importante de leur revenu. Il ne ressort d'ailleurs pas clairement du texte du projet de loi ni des documents annexés (notamment du commentaire des articles) quel a été le motif de la fixation du seuil minimal à un tel niveau, si ce n'est que de réserver le bénéfice à une faible partie, fortunée, de la population.



La Chambre apprécie la recherche d'une réglementation stricte et précise, tant au niveau des sociétés bénéficiaires qu'à celui des investissements susceptibles de déclencher le crédit d'impôt. Ce cadre vise à empêcher les abus tant économiques que de droit (ces derniers étant énoncés au § 6 de la loi d'adaptation fiscale StAnpG) qui avaient vu le jour lors de précédentes lois favorisant certains investissements. Cependant, le contrôle du respect des conditions légales ne s'avère pas aisé. Il est prévu qu'un expert-comptable ou un réviseur d'entreprises agréé certifie ce respect des conditions et surtout celle du coût des recherches devant atteindre 15% du total des dépenses de fonctionnement. Comme ces frais de recherche se composent des frais de personnel et du coût du matériel, ce seuil pourra néanmoins être artificiellement atteint par une manipulation au niveau des salaires par une rémunération disproportionnée de certains employés par exemple (actionnaires ou détenteurs des parts), ou encore par la mise en compte d'amortissements accélérés des biens investis dans la recherche. Afin de parer à un gonflement artificiel des frais de recherche par un amortissement accéléré ou dégressif à des taux élevés pour atteindre le seuil des 15%, les biens amortissables servant à la recherche ne devraient être amortis que de façon linéaire, par fractions égales sur leur durée usuelle d'utilisation, selon les préceptes de l'article 32, alinéa 1^{er} L.I.R. par un amortissement normal pour usure. La Chambre estime que le projet de loi devrait être complété dans ce sens.

La vérification par le réviseur d'entreprises agréé ou par l'expert-comptable se matérialise dans un premier certificat que doit fournir la « *société start-up* » au contribuable investisseur. À côté de ce premier document, le contribuable demandeur du crédit d'impôt start-up est obligé de fournir en plus à son bureau d'imposition un second document probant sur le respect d'autres conditions, notamment le montant d'investissement susceptible de déclencher un crédit d'impôt. Les agents de l'administration concernée seront alors obligés de contrôler tous ces documents, tant quant à leur valeur comme document probant que quant à leur contenu. Ceci impliquera un travail supplémentaire non négligeable pour les agents étatiques et une formation adéquate en la matière, alors qu'il est notoire que les agents de l'Administration des contributions directes ont déjà à l'heure actuelle une surcharge de travail. De plus, la manière de procéder n'est pas propice à la digitalisation promue par le gouvernement, les contribuables bénéficiant de ce crédit d'impôt n'étant certes pas admis, à l'heure actuelle, à introduire une déclaration d'impôt digitalisée. Un système informatique devrait rassembler toutes les données et communiquer, par voie digitale, les montants des crédits d'impôt start-up directement aux bureaux d'imposition et les insérer dans la déclaration d'impôt digitale préremplie. De l'avis de la Chambre, ce serait un pas supplémentaire vers la simplification administrative.

Quant au cercle des bénéficiaires de la mesure projetée, sont visés, à côté des contribuables résidents, les contribuables non résidents, imposables au Grand-Duché en application de l'article 157^{ter} L.I.R. (dernière phrase de l'article 154^{quaterdecies}, alinéa 1^{er}). Or, les résidents du Royaume de Belgique sont susceptibles d'être assimilables également, selon les conditions de la convention contre les doubles impositions, d'après d'autres limites que celles retenues à l'article 157^{ter} L.I.R. Il suffit, à leur endroit, que leur revenu luxembourgeois dépasse les 50% du revenu total du ménage pour

demander l'assimilation. Afin de tenir compte de cette situation et de faire bénéficier tous les contribuables non résidents assimilables aux contribuables résidents, il y a lieu de modifier la dernière phrase de l'article 154^{quaterdecies}, alinéa 1^{er}.

Aux termes du même alinéa 1^{er}, l'investissement dans l'entité start-up ne doit pas faire partie de l'actif net investi d'une entreprise commerciale, de l'actif net servant à l'exercice d'une profession libérale ou de l'actif net investi d'une exploitation agricole ou forestière. S'il s'agit de l'actif net investi d'une société à personnalité juridique distincte, le bénéfice du crédit d'impôt est de toute façon refusé, comme il ne s'agira pas d'une personne physique.

Pour l'exploitant individuel cependant, certains problèmes se posent. Tout d'abord, contrairement aux entreprises exploitées par des sociétés de capitaux, dont la personnalité juridique est toujours distincte de celle de ses actionnaires ou associés, même en cas de société unipersonnelle, il en est autrement pour les exploitants individuels, exploitant en nom personnel leur entreprise. Les biens qu'acquiert l'exploitant individuel sont à attribuer ou bien à l'actif net investi ou bien au patrimoine privé selon les règles reprises à l'article 19 L.I.R., qui distingue entre biens investis par destination, biens investis par option et biens nécessairement privés. C'est donc la loi concernant l'impôt sur le revenu qui édicte les règles de l'appartenance au patrimoine privé ou au patrimoine d'exploitation. Dans ce cadre, certaines options sont possibles pour les contribuables réalisant un bénéfice commercial, qui peuvent, selon la nature de la participation dans une société, exercer un choix d'option pour le patrimoine privé ou commercial. Il en est autrement pour les titulaires d'une profession libérale, auxquels une telle option ne se présente pas! Un bien qu'ils acquièrent est ou bien un élément de l'actif net investi ou bien un bien privé, selon les faits et circonstances et non pas selon leur choix personnel.

Le dossier sous avis ne semble pas tenir compte de cette difficulté (cf. commentaire de l'article 2, second alinéa): « *Il est toutefois entendu qu'un tel contribuable peut prétendre au crédit d'impôt s'il investit en son nom personnel dans l'entité start-up* ».

L'article 154^{quaterdecies} L.I.R. nouveau ne déroge pas aux règles de l'article 19 L.I.R. concernant l'appartenance à l'actif net investi. Au cas où il serait, comme le semble soutenir le commentaire des articles, néanmoins dans l'intention du législateur de faire bénéficier du crédit d'impôt start-up tous les contribuables réalisant un bénéfice d'une des trois premières catégories de revenus – sous condition qu'ils détiennent leur participation dans la société start-up dans leur patrimoine privé – il y aurait lieu de légiférer dans ce sens.

La condition de la durée de détention minimale de trois ans par le contribuable des parts ou actions pour bénéficier du crédit d'impôt start-up ne donne pas lieu à critique de la part de la Chambre. Néanmoins, il faudra compléter la disposition par une mesure anti-abus. En effet, la loi devrait prévoir qu'en cas de réduction de capital à la fin de la période de trois ans, pour des raisons autres que de graves motifs économiques, il y aurait lieu à une imposition rectificative, dans la mesure où la partie du capital touchée

en raison de cette réduction correspond à un investissement qui a donné lieu, antérieurement, à un crédit d'impôt.

La Chambre regrette que la nouvelle mesure soit particulièrement technique et incompréhensible pour le commun des mortels. D'abord, plusieurs limites d'investissement interviennent, tant au niveau de l'investisseur individuel qu'au niveau de la société start-up, et le crédit d'impôt résultant de l'acquisition de parts ou d'actions est a priori inconnu. En effet, l'interaction avec d'autres investisseurs influence tant le taux de participation, limité par la nouvelle loi à 30%, que le maximum d'investissement possible par société de 1.500.000 €. De plus, en cas d'investissement dans plusieurs entreprises start-up, le maximum de crédit d'impôt dont est susceptible de bénéficier le contribuable investisseur est limité à 100.000 €. Dès lors, il apparaît que le crédit d'impôt start-up sera nécessairement réservé à un public très averti qui, ou bien a des connexions directes avec la société choisie, ou bien devra consulter un intermédiaire très spécialisé qui aura les informations nécessaires quant aux autres investisseurs, pouvant ainsi prédire l'effet probable de l'investissement sur le niveau du crédit d'impôt. L'affaire se complique d'autant plus que le contribuable choisit d'investir dans plus d'une société start-up. Il n'a fallu d'ailleurs pas moins de 10 (!) exemples au commentaire des articles pour n'expliquer que les principales hypothèses!

Au final, le mécanisme bien complexe du crédit d'impôt start-up sera réservé aux contribuables très fortunés et bien avertis. Il ne trouvera pas sa place parmi le commun des contribuables des classes moyennes, dépourvus non seulement de fonds financiers suffisants, mais encore d'informations spécifiques nécessaires de sorte à pouvoir se faire une idée du rendement effectif d'un tel investissement.

La Chambre aurait préféré un outil accessible à une plus grande partie de la population, également intéressée aux technologies nouvelles et qui serait certainement disposée à soutenir par des investissements plus modérés des voies nouvelles avec, en corollaire, une décharge fiscale prévisible.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 10 juillet 2025.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

La Présidente,

M. GUIRSCH