

A-4378/26-31

Doc. parl. n° 8676



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 6 juillet 2026

sur

- **le projet de loi portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique, et**
- **les amendements gouvernementaux afférents du 9 juin 2026**

et sur

- **les projets de règlements grand-ducaux y relatifs**

Par plusieurs dépêches des 6 janvier, 24 février et 15 mai 2026, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Le 9 juin 2026, le gouvernement a soumis à l'avis de la Chambre des amendements au projet de loi.

Selon l'exposé des motifs joint audit projet de loi, les textes en question ont pour objectif « *de réformer en profondeur l'imposition du revenu des personnes physiques en introduisant une classe d'impôt unique et en instituant ainsi un nouveau paradigme fiscal favorable aux familles et centré sur les enfants en phase avec les choix de vie des citoyens et la réalité sociétale d'aujourd'hui* ».

Ils appellent les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Introduction

Malgré les affirmations d'un ancien ministre des Finances d'avoir réalisé « *la réforme fiscale la plus équitable de tous les temps* » en 2017 – ce qu'elle n'était pas – les voix des citoyens, des syndicats et des partis politiques, entre autres, réclamant une réforme fondamentale de la fiscalité directe, et notamment de la législation concernant l'impôt sur le revenu, n'ont cessé de se faire entendre depuis un certain temps déjà. L'abolition de la classe d'impôt 1A, voire l'introduction de la classe d'impôt 2 pour tous et l'indexation du barème sont des sujets de prédilection. Si les aspirations des divers groupes ne sont pas les mêmes, l'adage commun est pourtant une plus grande équité devant l'impôt.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se prononce elle aussi pendant des années déjà pour une réforme fondamentale de l'imposition au niveau national, y compris pour une refonte de la fiscalité des personnes physiques, rendant celle-ci plus juste et équitable, refonte qui est absolument due depuis longue date.

Notamment face à la situation actuelle de multicrises, il est grand temps de procéder à une réforme substantielle du système fiscal pour délester enfin les contribuables de la charge fiscale injuste pesant sur eux et pour rétablir leur pouvoir d'achat. Une telle réforme constitue l'ultime remède pour lutter contre les inégalités sociales puisque le système fiscal actuel supporte activement et stimule le creusement des inégalités de revenu. La Chambre tient à rappeler qu'il ne suffit pas de mettre en place une individualisation pure et simple de l'impôt, mais qu'il faudra revoir complètement le système



d'imposition des personnes physiques pour achever une plus grande égalité fiscale et sociale. Il faudra par ailleurs garantir que le fameux « *Mëttelstandsbockel* », qui est apparu avec la législation actuellement en vigueur et selon lequel la majorité de la charge fiscale pèse sur la classe moyenne, disparaisse une fois pour toutes. De plus, la Chambre met en garde contre la pratique courante des crédits d'impôt introduits à toute occasion, qui ont pour effet de falsifier le régime d'imposition de base et qui ne sont pas en phase avec la simplification administrative, ni pour les employeurs, ni pour les bureaux d'imposition.

L'initiative de réaliser la réforme fiscale en ces temps de crises a été critiquée par d'aucuns, entre autres en raison des coûts y relatifs qui vont peser sur les finances publiques. Si l'on peut effectivement arguer que les temps qui courent ne constituent peut-être pas la bonne situation de départ pour effectuer une réforme intégrale d'envergure en matière de fiscalité des personnes physiques, cet argument ne saurait être utilisé comme prétexte, à l'infini, pour éviter une telle réforme importante dans l'intérêt de l'ensemble de la population et pour maintenir en vigueur un système fiscal qui trouve ses origines dans la législation imposée au Luxembourg durant l'occupation allemande pendant la Deuxième Guerre mondiale et qui est donc largement dépassé, partiellement injuste et incompréhensible pour le commun des mortels.

La Chambre approuve qu'il soit enfin procédé à une réforme fiscale fondamentale, tout en regrettant qu'il n'ait pas été profité de l'occasion pour adapter de manière plus poussée certaines dispositions fiscales. Il en est ainsi d'abord, par exemple, des nombreux montants et dépenses fiscalement déductibles, qui ont été introduits il y a longtemps, mais qui sont devenus obsolètes ou qui n'ont jamais, ou plus depuis longue date, été adaptés à la hausse: forfait pour frais d'obtention des revenus de location de biens, plafonds de déduction des dépenses spéciales et des charges extraordinaires, etc. De l'avis de la Chambre, ces montants devraient être revus à la hausse de manière conséquente (voir à ce sujet les développements ci-après concernant le projet de loi).

Ensuite, hormis la retenue à la source, il y a maints autres facteurs d'imposition qui auraient pu être pris en compte dans le cadre de la réforme fiscale pour achever une imposition plus juste (imposition du capital, du patrimoine immobilier, des participations financières, etc.). Or, la réforme projetée n'apporte pas d'innovations à ce sujet.

Les facteurs déterminant l'impôt sur le revenu sont, d'une part, l'assiette, c'est-à-dire la base d'impôt et, d'autre part, le tarif, compte tenu chaque fois des circonstances personnelles et familiales. Le projet de loi sous avis tend à modifier les dispositions fiscales actuelles en introduisant, d'un côté, l'imposition individuelle généralisée et, de l'autre côté, l'abolition des classes d'impôt avec l'introduction d'un tarif unique, que le projet de loi désignera par « *tarif U* ».

Examen du projet de loi

Ad article 4

L'article 3 nouveau L.I.R. constitue un changement de paradigme: il consacre le principe de l'imposition individuelle des contribuables, fussent-ils mariés ou liés par un partenariat. Ceci implique une délimitation plus stricte entre les revenus et les dépenses de chacun des époux ou partenaires.

En ce qui concerne les règles d'attribution fixées par l'article 3 nouveau L.I.R.: si, aux fins de l'établissement des bases d'imposition, l'attribution d'un revenu à l'un ou l'autre des époux ou des partenaires était restée sans importance dans le cas de l'imposition collective, il en est autrement dans le cas de l'imposition individuelle projetée.

Le projet de loi retient le principe que les revenus professionnels sont « *imposables dans le chef du conjoint ou du partenaire qui les a réalisés* ». En ce qui concerne les revenus professionnels dépendants, tels les salaires et pensions, cette distinction ne devrait causer aucun problème, comme, en général, ces revenus sont réalisés distinctement.

La répartition des revenus du patrimoine se fera selon la propriété du bien source de revenus. Jusqu'à présent, l'imposition collective a évité de devoir prendre en compte, lors de l'établissement du revenu imposable, les régimes matrimoniaux. Tel ne sera plus le cas à l'avenir. L'analyse et la recherche de l'appartenance des biens, par exemple d'immeubles loués, risquent de prolonger la durée de l'instruction par les bureaux d'imposition et de mener à des affaires contentieuses. Ici, une solution « *par défaut* » serait envisageable, par exemple en attribuant 50% de propriété à chacun des époux ou partenaires, à moins que les personnes concernées rapportent la preuve d'une répartition différente.

Manquent parmi les règles de répartition celles qui seront applicables aux charges extraordinaires susceptibles de déclencher un abattement pour charges extraordinaires, forfaitaire ou selon le régime normal. On aura tendance à simplement appliquer les mêmes règles que celles prévues pour les dépenses spéciales. Mais il existe une différence majeure! Les dépenses spéciales reposent très souvent sur des contrats conclus avec des instituts bancaires, des compagnies d'assurance, des mutuelles, des caisses d'épargne-logement, etc., et le contractant, en droit de déduire la dépense, est facilement identifiable. En ce qui concerne les charges extraordinaires, elles ont un autre caractère: il s'agit de dépenses privées qui ne sont pas déductibles en vertu de l'article 12 L.I.R. et dont le législateur permet de demander un abattement. Ces dépenses ne sont souvent pas le fruit de contrats, mais surviennent, en tant que dépenses de train de vie, occasionnellement ou périodiquement. Frais de maladie payés par l'un des conjoints ou partenaires pour l'autre, mais remboursement par la sécurité sociale au dernier, paiement des frais pour une crèche par les deux parents ou par le membre du couple qui n'a pas la qualité de parent, ne sont que deux exemples. Il est dès lors im-

portant de définir avec exactitude le *modus operandi* de l'octroi de l'abattement pour charges extraordinaires.

Ad article 5

La période de transition

L'article 3bis nouveau L.I.R. déroge au principe de l'imposition individuelle par l'introduction d'une période de transition de vingt-cinq années, se terminant à la fin de l'année d'imposition 2052, par le maintien, facultatif, de l'imposition collective et l'application d'un tarif particulier, repris à l'article 118bis L.I.R. Sont visés les contribuables mariés avant le 1^{er} janvier 2028.

Cette période couvre une génération et, d'après l'exposé des motifs, devrait suffire aux contribuables pour organiser leurs futures situations pécuniaires face à l'imposition individuelle après le 31 décembre 2052. La Chambre n'est pas de cet avis. En effet, pour un couple à revenu unique âgé de 50 ans au 1^{er} janvier 2028 par exemple, la période transitoire s'éteindra à l'âge de 75 ans. Au cours de la période transitoire, ce couple n'aura guère de possibilité pour réorganiser ses revenus professionnels, de sorte qu'au moment de la transition vers l'imposition individuelle obligatoire, à 75 ans, leurs revenus subiront une imposition sensiblement plus lourde. Ils risqueront, le cas échéant, de tomber dans la précarité.

La Chambre estime que les personnes concernées de la classe d'impôt 2 devraient pouvoir être maintenues à vie dans cette classe pour éviter qu'elles ne perdent les avantages y liés, et elle demande d'adapter le projet de loi en conséquence.

La Chambre note que l'imposition collective est maintenue d'office pour les contribuables mariés résidents, le changement vers le nouveau système d'imposition individuelle ne se faisant que par le choix exprès des deux conjoints. Ce principe est apprécié, les couples n'étant pas forcés à un choix avant une date butoir, sans pleine connaissance des suites de ce choix. Le projet de loi prévoit cependant un mécanisme d'option compliqué. Tout d'abord, la demande de changement de régime vers l'imposition individuelle devra se faire par un formulaire spécifique. Ensuite, la demande doit être soumise avant le 30 novembre de l'année pour laquelle le changement de régime est demandé, sous peine de ne compter qu'à partir de l'année d'imposition suivante.

La loi d'adaptation fiscale et la loi générale des impôts évitent tout formalisme outrancier en matière d'impôt. Si option il y a, il suffit qu'elle soit formulée de manière précise et claire: un manuscrit signé suffit, une demande formulée dans le cadre de la déclaration d'impôt suffit. De même, la date du 30 novembre est mal choisie. Si elle est pratique pour l'administration, surtout eu égard aux émissions des fiches de retenue de l'année suivante, les contribuables sont cependant forcés à prendre un choix à un moment où l'année d'imposition ne s'est pas encore terminée et, dès lors, la naissance d'impôt n'a pas encore eu lieu. Le choix devrait pouvoir se faire après la fin de l'im-

position pour l'année d'imposition « *n* », après que tous les revenus du couple soient connus et puissent être établis.

Quant à l'irrévocabilité du choix, la Chambre estime qu'elle est trop stricte et qu'elle devrait être remplacée par un choix irrévocable temporairement, par exemple pour cinq ans et avec la possibilité d'effectuer au maximum deux changements. Ceci permettrait de tenir compte de changements de situations de famille et de revenus imprévisibles au moment du choix pour le régime de l'imposition individuelle.

Dans ce contexte, la Chambre estime qu'il conviendrait de tenir compte des situations où un contribuable se trouve, sans faute de sa part, dans l'impossibilité matérielle, par exemple pour raison médicale, de procéder au choix de son régime fiscal dans les délais impartis. Une telle exception garantirait l'équité du régime et éviterait que des circonstances exceptionnelles ne privent les partenaires de l'exercice effectif de leur choix fiscal.

Ad article 6

À l'instar de l'article 3bis L.I.R., le nouvel article 3ter L.I.R. se rapporte à l'imposition collective continuée des couples liés par un partenariat. Tout comme dans le passé, les partenaires subiront l'imposition collective sur demande uniquement, pour autant que les conditions soient remplies. Contrairement à ce qui était le cas pour les couples mariés, les couples liés par un partenariat peuvent opter, dans le système actuel, pour l'imposition collective et changer de choix annuellement. À partir de 2028, les couples liés par un partenariat avant le 1^{er} janvier 2028 n'auront plus cette possibilité. Ou bien ils demandent à être imposés collectivement et le restent jusqu'au moment où ils se décident pour l'imposition individuelle, ou bien ils ne font pas de demande d'imposition collective et sont d'office imposés individuellement à partir de 2028. À noter que le choix qu'ils ont exercé avant 2028 n'intervient pas dans les options qui se leur offrent en 2028: même à défaut d'une imposition collective sur demande au cours des années d'imposition précédant l'année 2028, ils peuvent opter pour l'imposition collective à partir de 2028, pour autant qu'ils ont conclu le partenariat avant le 1^{er} janvier 2028.

La Chambre signale que le premier alinéa du nouvel article 3ter L.I.R., paragraphe 5, s'oppose à l'alinéa qui suit. Selon le premier alinéa, les couples liés par un partenariat, une fois imposés collectivement à partir de 2028, devraient, pour retourner à l'imposition individuelle, en faire la demande d'une manière similaire à celle que font les couples mariés dans la même situation, alors que le second alinéa du paragraphe 5 pose le principe, en toute logique, qu'à défaut de demande pour l'imposition collective des partenaires, toutes conditions remplies, il y a imposition individuelle selon le nouvel article 3 L.I.R.

Dans son avis du 5 mai 2026, le Conseil d'État a soulevé la même incongruité, qui a même été à l'origine d'une opposition formelle. Le gouvernement y a réagi par les

amendements sous avis du 9 juin 2026 (amendement 4, point 2°, en ce qui concerne les résidents, et amendement 9, point 2°, pour les non-résidents).

Ad article 7

L'article 4 L.I.R. concerne, comme auparavant, l'imposition collective du contribuable avec ses enfants mineurs. Il est reformulé pour se conformer à l'imposition individuelle et ne donne pas lieu à critique.

Ad articles 9 et 10

Une rémunération payée dans le cadre d'une entreprise individuelle par l'exploitant à son conjoint n'a pas été admise jusqu'à présent à la déduction à cause de l'imposition collective. Une telle déduction, en tant que dépense d'exploitation, sera dorénavant admise, pour autant que les époux soient imposés selon l'article 3 L.I.R. (imposition individuelle) et non pas selon l'article 3bis L.I.R. (imposition collective continuée transitoirement). Il faudra tout de même qu'il s'agisse d'une rémunération pour des services nécessaires et effectivement fournis et non disproportionnée aux revenus que touchent les salariés tiers.

La déduction des loyers payés à un conjoint, jusqu'à présent prohibée, deviendra également possible, dès lors que les époux sont imposés individuellement selon l'article 3 nouveau L.I.R.

Le corollaire en sera évidemment l'imposition du salaire, et/ou du loyer, touché(s) par le conjoint en son chef.

Un problème particulier se posera chaque fois qu'une activité commerciale ou libérale est exercée dans un local ou bureau d'une maison appartenant au conjoint non-exploitant ou appartenant conjointement aux époux ou partenaires dont l'un est l'exploitant seulement. Comme le bénéfice est influencé par l'intégration ou non d'éléments du patrimoine à l'actif net investi de l'entreprise individuelle ou de l'exploitation, les règles d'intégration totale ou partielle des biens meubles ou immeubles de la L.I.R. mènent, sous certaines hypothèses, à ce que ces biens soient investis à l'actif net, tantôt par destination, tantôt par option. À cet égard, l'appartenance d'un bien, et en particulier d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, au conjoint non-exploitant n'a, dans le passé, pas empêché l'intégration de cet immeuble à l'actif net investi de l'entreprise du conjoint exploitant, sur la base des principes de l'imposition collective. Or, l'imposition individuelle généralisée ne permettra plus cette interprétation et la question des conséquences se pose donc. Y aura-t-il lieu, en cas d'imposition individuelle en 2028, de prélever l'immeuble appartenant au non-exploitant de l'actif net investi de son époux et de le transférer au patrimoine privé de l'époux non-exploitant? Dans ce cas, la L.I.R. exige l'imposition des plus-values latentes, susceptible de générer un impôt important, malgré l'absence de tout flux d'argent ou de bien. En contrepartie, l'époux propriétaire exigerait dorénavant un loyer pour sa part d'immeuble, loyer que l'époux exploitant pourrait déduire parmi les dépenses d'exploitation.

Au niveau des frais d'obtention, la règle des attributions mènera également à des modifications par rapport à la situation actuelle. Prenons le cas d'un bureau à domicile dans une maison appartenant aux deux époux. L'amortissement et la part déductible des intérêts débiteurs seront affectés par l'imposition individuelle.

Exemple d'un couple marié où A nécessite un bureau à domicile et B n'en a pas besoin:

valeur de la construction: 800.000 €

intérêts débiteurs: 20.000 €

surface du bureau: 10% de la surface habitable entière

Législation actuelle

amortissement: $1,5\% \times 800.000 \text{ €} = 12.000 \text{ €}$

intérêts débiteurs: $10\% \times 20.000 \text{ €} = 2.000 \text{ €}$

frais d'obtention d'un revenu d'occupation salariée: 14.000 €

Législation applicable à partir de 2028 - imposition individuelle

part d'appartenance de A: 50%; intérêts de A: 50%

amortissement: $1,5\% \times 400.000 \text{ €} = 6.000 \text{ €}$

intérêts débiteurs: $10\% \times 10.000 \text{ €} = 1.000 \text{ €}$

frais d'obtention d'un revenu d'occupation salariée: 7.000 €

Ad article 15

Ici apparaît une première conséquence de l'imposition individuelle, concernant la mise en compte, pour la détermination de l'impôt, des enfants à charge du contribuable. Le concept de la modération d'impôt pour enfant est maintenu. Néanmoins, cette modération sera accordée ou bien à raison de 50% à chacun des parents, s'ils vivent en ménage commun avec leur enfant commun, ou encore à raison de 100% au parent, si ce dernier vit seul avec l'enfant ou s'il vit avec une personne n'ayant pas la qualité de parent de l'enfant. C'est dans cette mesure que sera déterminé le plafond pour dépenses spéciales visé à l'article 109, alinéa 1^{er}, point 1a L.I.R.

Le projet envisage également le relèvement du plafond par personne de 672 à 900 €. La Chambre demande depuis longue date que tant le minimum forfaitaire pour dépenses spéciales que le plafond de déduction des intérêts débiteurs et assurances soient adaptés à l'évolution des prix. Or, le relèvement que propose le projet est loin d'être adéquat et suffisant! Il sera également indispensable d'analyser le minimum forfaitaire accordé pour certaines dépenses spéciales qui ne semble pas faire l'objet du projet sous avis.

Le forfait couvrant entre autres les rentes, intérêts débiteurs de prêts mobiliers et assurances est de 480 €. Dans un seul cas, notamment celui de la réalisation par des époux ou partenaires imposés collectivement de revenus d'une occupation salariée, il est relevé à 960 €. Son montant avait été établi à 18.000 LUF par la loi du 20 décembre 1982 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1983, puis

converti en $(18.000/40,3399 = 446,21)$ 480 €. Fort modeste, le forfait est dès lors resté constant pendant quarante-trois (!) ans et ne trouve plus guère application aujourd'hui, les dépenses spéciales effectives de la grande majorité des contribuables le dépassant de loin. La fonction du forfait était, d'un côté, de simplifier le travail des bureaux d'imposition en accordant au minimum un montant réaliste correspondant aux dépenses spéciales – visées par le forfait – usuelles des contribuables et, d'un autre côté, d'épargner au contribuable la collecte des documents témoignant de ces dépenses, communes à la majorité des citoyens. Dans cette optique, et afin de rendre au minimum forfaitaire sa véritable mission, il devrait subir une augmentation dans la mesure de son adaptation aux coefficients de l'article 102 L.I.R. pour être porté à au moins $2,43 \times 480 = 1.166,40$, voire 1.200 €¹.

Historiquement, la déduction des intérêts débiteurs en tant que dépenses spéciales était illimitée jusqu'en 1990. Afin de parer à certains abus², un plafond très restrictif de 27.000 LUF (puis converti à 672 €) a été introduit en 1991. Ensuite, ce montant a, tout d'abord, été décimé de sa moitié, pour être, actuellement, complètement intégré au plafond des assurances. En 2026, le plafond commun aux intérêts débiteurs et aux assurances n'est toujours que de 672 € par personne! Déjà la comparaison entre plafond et minimum forfaitaire révèle l'incongruité: la différence n'est que de 192 € par an et le gain d'impôts maximal en résultant moins de modestes 80 €!

En période de taux d'intérêt flambants, le législateur est appelé à scinder de nouveau le maximum commun des intérêts débiteurs et assurances en deux plafonds distincts, à relever de façon à créer de nouveau un écart sensible entre minimum forfaitaire et plafond (intérêts et assurances). En appliquant les mêmes principes que ceux avancés plus haut pour le minimum, le plafond par personne et par type de dépense spéciale serait à augmenter en le multipliant au moins par le facteur 1,99, de sorte à atteindre $1,99 \times 672 = 1.337,28$, voire 1.340 €, tant pour le plafond des intérêts débiteurs que pour celui des assurances.

Un problème particulier: le financement des soultes par des prêts bancaires dans le cadre de partages

En cas de partage successoral (ou encore de la communauté matrimoniale en cas de divorce), une situation typique revient: un bien, le plus souvent un immeuble, est repris par un des successeurs (ou des époux), alors qu'il doit verser une (des) soulte(s) aux autres successeurs (à l'époux divorcé). Prenons le cas de deux enfants A et B, successeurs de leur mère M; M a laissé un immeuble d'une valeur de 1.000.000 € que A veut reprendre; B n'est pas intéressé. Un acte notarié de partage successoral retient que A va recueillir la maison et doit verser une soulte de 500.000 € à B. Aux fins du finance-

¹ Coefficient de 1983: 2,43

² L'abus consistait à acquérir, moyennant dette bancaire, des actions de SICAV capitalisantes. D'un côté, les intérêts débiteurs étaient pleinement déductibles en tant que dépenses spéciales et, d'un autre côté, le revenu inhérent à l'augmentation de la valeur des titres par incorporation des bénéfices réalisés par ces sociétés n'était pas imposé pour autant que l'aliénation des titres avait lieu plus de 6 mois après leur acquisition (article 99bis L.I.R.).

ment de la soulte, A obtient un prêt bancaire qui génère des intérêts débiteurs. En l'état de la législation, le partage a un effet déclaratif: les plus-values latentes ne sont pas imposées dans le chef de B, et A n'obtient pas de nouveau prix d'acquisition du fait du paiement de la soulte. La conséquence, en ce qui concerne la déduction des intérêts débiteurs, est qu'ils ne sont pas à considérer comme frais d'obtention, déductibles dans le cadre de détermination des revenus de location, indépendamment de l'affectation de l'immeuble à la location ou de l'utilisation personnelle. Alors que le paiement de la soulte est considéré comme transaction entièrement privée soumise à la règle de la non-déduction de l'article 12 L.I.R., les intérêts générés par le prêt afférent sont déductibles sous plafond, en tant que dépenses spéciales! Cette mesure mène à de graves iniquités entre les contribuables transférant leur patrimoine par partage plutôt que par vente, alors que du point de vue purement économique, la situation est la même (remboursement d'un prêt de 500.000 € et encaissement de 500.000 €).

Devant le problème de la déduction des intérêts de prêts en relation avec certaines opérations, le législateur avait déjà créé une exception à l'article 109, alinéa 1^{er}, n° 1a, dernière phrase, L.I.R.: *« la limitation de la déduction des intérêts débiteurs ne s'applique cependant pas aux intérêts qui sont en relation économique avec un prêt contracté par l'alloti à des fins de financement d'une soulte à verser à des cohéritiers dans la cadre de la transmission – par voie de partage successoral – d'une entreprise visée à l'article 14 dans les conditions de l'article 37 ou d'une exploitation agricole dans les conditions des articles 37 et 72 ».*

Il y a lieu d'étendre la mesure à toutes les transmissions gratuites avec soulte dans le domaine privé, et notamment dans le cas de divorces et de partages successoraux.

Ad article 16

Dans un souci d'équité, le législateur permettra de créer et d'augmenter la base pour une pension future du conjoint ou du partenaire par des versements, déductibles en tant que dépenses spéciales, à titre d'assurance pension par l'autre conjoint ou partenaire. Si le principe même ne donne pas lieu à critique, il révèle néanmoins les limites de l'imposition individuelle généralisée à cause de l'exclusion, nécessaire pour éviter les abus, des personnes vivant en ménage commun hors mariage ou partenariat.

Ad article 17

Des remarques similaires à celles présentées pour l'article 15 du projet de loi s'imposent quant aux nouveaux montants de base des plafonds de déduction de l'épargne-logement. Par application du principe de réévaluation et afin de tenir compte de la dévaluation monétaire, les montants des plafonds actuels de déduction des cotisations aux caisses d'épargne-logement seraient à multiplier par le coefficient 2,43. Ainsi, le plafond de 1.344 € devrait être relevé à au moins 3.266 €, de sorte que la proposition contenue au projet sous avis, de 1.500 €, y reste bien au-dessous. Il en est d'autant plus pour le plafond de base de 672 €, qui passerait à 900 € d'après le projet, mais qui devrait au moins atteindre 1.633 €, donc presque le double. De plus, le plafond actuel-

lement encore accordé en fonction de l'âge du contribuable est ressenti comme discriminatoire et gênant! À une époque où abondent les familles recomposées, les contribuables sont amenés à réorganiser leur situation patrimoniale bien au-delà de l'âge de 40 ans. Il est dès lors d'autant plus important que le législateur accorde le plafond à tous les contribuables, indépendamment de leur âge.

À cet égard, la Chambre approuve qu'il soit finalement mis fin à la situation discriminatoire créée par la législation actuellement en vigueur – qui est largement contestée et qui a même mené à des recours en justice – à travers le point 9 de l'accord tripartite du 8 juin 2026, qui prévoit que « *le gouvernement supprimera la limite d'âge de 40 ans applicable pour le doublement des cotisations déductibles au titre des contrats d'épargne-logement* ».

En outre, la mesure de l'article 111, alinéa 3a) L.I.R., prononçant l'exclusion de la déduction en tant que dépenses spéciales d'un nouveau contrat d'épargne-logement suite à l'affectation d'un contrat à des fins non visées par la loi, apparaît trop forte, surtout à l'égard de son caractère illimité dans le temps. Selon la Chambre, une interdiction, pour autant qu'elle semble justifiée au législateur, ne devrait pas s'étendre au-delà de cinq ans.

Ad articles 18 et 19

Si les modifications légales techniques proposées n'appellent pas de commentaire, il n'en est pourtant pas ainsi quant à la politique générale concernant le troisième pilier de l'assurance-vieillesse.

Les plafonds actuels de 4.500 € pour chacun des époux ou partenaires sont issus d'un processus de développement sur plusieurs années, passant par un début pusillanime des plafonds échelonnés liés à l'âge du souscrivante jusqu'aux plafonds magnanimes actuels. Comparés aux autres maxima de déduction analysés, ils affichent une plus forte disposition du législateur à inciter les contribuables à l'investissement dans ce troisième pilier de l'assurance-vieillesse. N'y pourrait-on pas voir une possible tentative de l'État de se retirer (du moins partiellement) de sa responsabilité d'assurer les moyens de subsistance des personnes retraitées pour la laisser aux soins de l'individu? À part cette considération de politique sociale, un inconvénient majeur existe au niveau de l'impôt sur le revenu. En l'état de la législation luxembourgeoise, les versements par le prestataire, à l'échéance du contrat, sont soumis à imposition³. Une imposition n'est cependant pas garantie dans le chef des non-résidents! En effet, comme une grande majorité de personnes non résidentes réalisent des revenus au Grand-Duché

³ L'imposition peut revêtir différentes formes: le capital est imposé intégralement en tant que revenu extraordinaire, à la moitié du taux global, à l'instar des plus-values immobilières, alors que les rentes viagères sont exemptes de l'impôt sur le revenu à raison de 50%, les autres 50% étant soumises à l'impôt en tant que revenu ordinaire, au taux plein. En ce qui concerne cependant l'imposition des versements, en cas d'annulation du contrat avant terme, la loi ne prévoit, à leur endroit, aucun allégement tarifaire, mais l'imposition, au taux plein, de l'épargne accumulée, avec, de plus, si les versements ont lieu sous forme de rente, l'imposition de la moitié de la rente.

leur permettant d'être fiscalement assimilées aux résidents, leur imposition au Luxembourg permet de prendre en compte, en tant que déductions dans le cadre des dépenses spéciales, de leur prévoyance-vieillesse, alors que, d'autre part, les versements à l'échéance des prestations de prévoyance-vieillesse, sous leurs différentes formes, ne sont pas nécessairement imposés au titre de revenu d'un non-résident au sens de l'article 156 L.I.R., ni, le cas échéant, sous la coupe de l'impôt dans l'État de résidence de ces non-résidents. Il s'ensuit qu'ils bénéficient d'une totale exemption des prestations issues de la prévoyance-vieillesse, tant au Luxembourg que dans leur pays de résidence! Ce même genre de problème avait déjà été reconnu lors de la réglementation légale des pensions complémentaires créées par les employeurs au profit de leurs salariés dans le cadre de la loi de 1999 concernant les pensions complémentaires. Devant l'anxiété du législateur luxembourgeois que l'imposition, au moment de l'attribution des pensions complémentaires aux bénéficiaires, n'échappe au Trésor luxembourgeois, pour tous les futurs pensionnés qui ne demeureraient pas sur le territoire luxembourgeois, il a choisi la méthode de l'imposition à l'entrée avec exemption à la sortie. L'employeur, payant des cotisations de pension complémentaire pour ses salariés, est imposé, au taux de 20%⁴, sur l'avantage accordé, mais bénéficie de la déduction, en tant que dépense d'exploitation, et de la cotisation versée, et de l'impôt retenu. C'est ainsi que le pensionné attributaire de la pension complémentaire n'est plus imposé du chef de cette pension, indépendamment de son pays de résidence. Un système similaire pour la prise en considération des versements de prévoyance-vieillesse ne serait-il pas concevable afin de mettre sur un pied d'égalité les résidents et les non-résidents?

Les montants actuels par partenaires ou époux ne semblent pas critiquables pour la Chambre. Cependant, l'État ne devrait pas prendre une position libéraliste en matière d'assurance pension et il devrait éviter de favoriser, dans ce domaine, la réduction d'impôt des contribuables plus fortunés par rapport aux moins fortunés, qui ne peuvent pas se permettre d'investir dans un produit de prévoyance-vieillesse de plusieurs centaines d'euros par mois.

Ad article 23

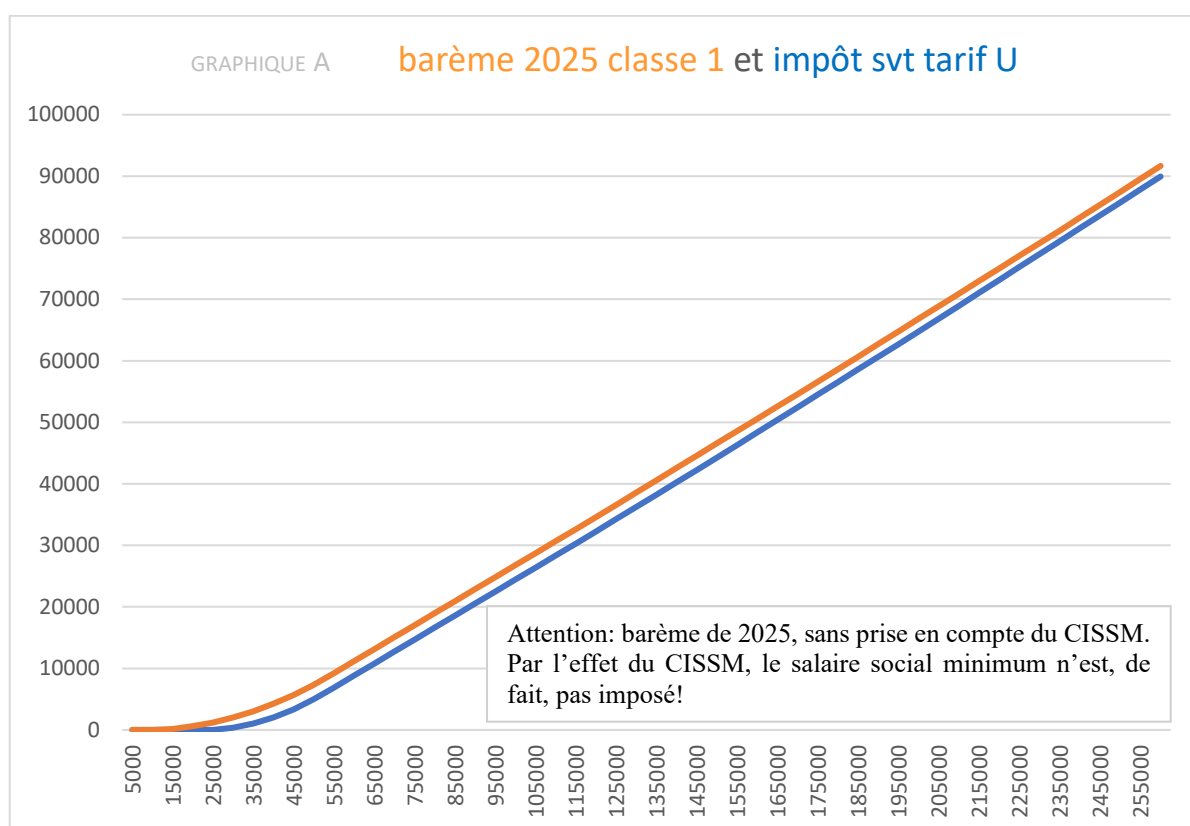
À l'heure actuelle, le tarif de base de l'impôt sur le revenu est fixé par l'article 118 L.I.R. et il s'applique sans adaptations:

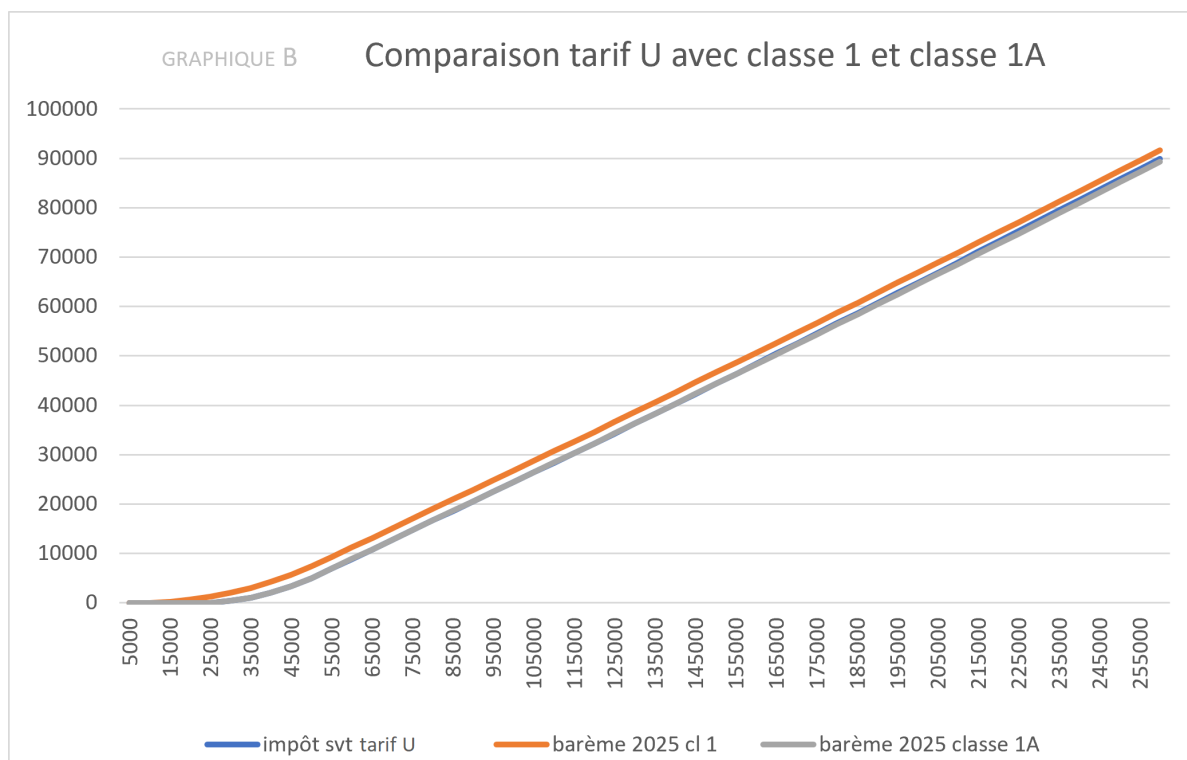
- 1) aux contribuables de la classe 1;
- 2) aux contribuables rangeant en classe 2 (à l'exception de ceux qui se trouvent en période transitoire suite à un divorce ou au décès du conjoint). En effet, étant donné que tous ces contribuables voient leurs revenus égalisés (cette opération est appelée « *splitting* »), ils se trouvent également imposés suivant le même tarif que ceux de la classe 1. Leur impôt correspond au double de l'impôt généré en classe 1 pour la moitié du total de leurs revenus.

⁴ Voir article 142 L.I.R.

Exception: seuls les contribuables rangeant en classe 1A se voient attribuer un tarif spécifique résultant d'une modulation du tarif légal de l'article 118 L.I.R., de façon à obtenir un impôt faible pour des revenus faibles et un impôt très rapproché du tarif normal de la classe 1 dès le dépassement d'une certaine limite de revenu.

L'imposition individuelle généralisée se propose de ne plus tenir compte des choix de vie et d'imposer tous les contribuables selon un seul et même barème, fixé au nouvel article 118 L.I.R., en abolissant les classes d'impôt existantes. Ce nouveau barème s'oriente au tarif de la classe 1A actuelle, ce qui donne lieu à un impôt très faible pour les personnes réalisant un faible revenu, en augmentant progressivement, tout en restant au-dessous du niveau de la classe d'impôt 1 actuelle (voir graphique A) et même légèrement au-dessous de celui de la classe 1A (voir graphique B).





Autre particularité: l'abattement extraprofessionnel de 4.500 € par an, accordé aux époux et partenaires⁵ réalisant tous les deux un revenu professionnel, sera intégré directement au tarif U. Pourront dès lors également en bénéficier les personnes actuellement exclues, comme par exemple les pensionnés qui ne vaquent plus à une occupation professionnelle, ou encore les divorcés et les personnes veuves et même les célibataires. Cet octroi généralisé de l'abattement extraprofessionnel pour la moitié⁶ de son montant par intégration au barème fera évidemment baisser la charge d'impôt sans même devoir toucher aux taux d'impôt grevant les tranches successives de revenu. En passant à l'imposition individuelle généralisée, le maintien de l'abattement extraprofessionnel en tant que réduction de la base imposable n'aurait plus fait de sens; il s'agissait ou bien de l'abolir complètement, augmentant la charge d'impôt globale des couples qui en bénéficiaient, ou bien de l'accorder, sous forme d'intégration au barème, à tous les contribuables. De l'avis de la Chambre, la solution prévue par le projet de loi est de loin préférable, tout d'abord parce que la totalité des contribuables en bénéficient, et ensuite puisqu'elle s'oriente à la réalité de la culture de travail de notre époque où l'activité professionnelle des deux partenaires ou époux prévaut, ou a prévalu lorsqu'il s'agit de pensionnés.

⁵ En ce qui concerne les partenaires, ils doivent actuellement exprimer leur choix pour une imposition collective ou une imposition individuelle avec réallocation. Le régime de droit commun ne prévoit pas d'octroi de l'abattement extraprofessionnel.

⁶ En effet, le montant de 4.500 € revient ensemble aux deux époux ou partenaires. En cas d'imposition individuelle pure et avec réallocation, appelées à disparaître suite à la réforme, le montant de l'abattement est actuellement déjà scindé en deux parties égales.

Quel est l'effet du nouveau barème sur les différents groupes de contribuables?

Les célibataires sans charge d'enfant

En ce qui concerne les célibataires n'ayant pas accompli leurs 64 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, le nouveau barème mène à un gain d'impôt sensible. Ceux qui ont déjà accompli leur 64^e année de vie au 1^{er} janvier, et qui auraient, de ce fait, rangé en classe d'impôt 1A, ne seront que très peu impactés par la réforme, la différence entre l'impôt suivant la classe 1A⁷ et le nouveau barème n'étant à peine perceptible (voir le graphique B ci-dessus).

Les « vrais » monoparentaux

Il s'agit là des personnes non mariées et non pacsées (parents célibataires ou divorcés) qui vivent, en fait, seules avec leurs enfants, sans concubin. Ici, le parent unique doit subvenir à toutes les charges du ménage sans aide financière d'un partenaire. Le barème prévu ne leur donnera guère satisfaction. En effet, leur décharge fiscale par rapport à l'ancien barème de la classe 1A sera faible. Ces personnes ne seront guère délestées d'impôts. L'appui financier de l'État devra leur être fourni par d'autres mesures, tel le crédit d'impôt monoparental, dont un relèvement est d'ailleurs prévu par le projet sous avis. Pour des raisons d'équité, le crédit d'impôt monoparental ou une nouvelle mesure avec un même effet devra appuyer, dans un modèle à barème unique, les capacités financières des « vrais » monoparentaux, afin que l'impôt fixé dans leur chef tienne compte des charges supplémentaires par rapport à celles que supportent les personnes sans enfants.

Les « faux » monoparentaux

Sont visés les couples non mariés, pacsés ou en union libre, qui vivent dans un seul et même ménage au sens économique⁸ et dont l'un des deux bénéficie de la classe d'impôt 1A⁹ et l'autre range en classe 1. Le système actuel défavorise les couples mariés¹⁰ en attribuant aux « faux » monoparentaux des bénéfices fiscaux revenant aux « vrais » monoparentaux, alors qu'économiquement, il s'agit de familles biparentales vivant dans un seul et même foyer. La réforme proposée abolira enfin ces distorsions tarifaires, ce que la Chambre approuve.

Les personnes mariées

En ce qui concerne les personnes mariées, l'imposition collective constitue actuellement le régime de droit commun. Ces personnes sont donc d'office imposées suivant l'imposition collective normale. Les options qui s'offrent alternativement sont les im-

⁷ Pour les faibles revenus, il y a de plus lieu de tenir compte du CISSM, qui réduit encore l'impôt résultant du barème, de sorte à exempter un revenu imposable qui ne dépasse pas le salaire social minimum.

⁸ Le ménage économique est, le cas échéant, différent du ménage fiscal.

⁹ Suite à une modération pour enfant(s).

¹⁰ Fussent-ils imposés collectivement ou individuellement.

positions individuelles pure ou avec réallocation qui sont vouées à la disparition avec la réforme. À noter que, dans le cas où chacun des deux époux réalise un revenu imposable dépassant environ 50.000 €, les trois systèmes d'imposition actuels liquident un impôt quasi identique¹¹ en ce qui concerne le total des impôts dus par le couple. Avec la réforme, l'impôt total à charge de ces époux baissera. Au cas cependant où l'un des époux ne réalise qu'un revenu faible, l'impôt total liquidé par les deux impositions risque de dépasser l'impôt qui aurait été fixé à travers une imposition collective! Tel pourra notamment être le cas lors du bénéfice d'un congé parental. Ce risque est inhérent au système, c'est-à-dire à la construction d'un barème progressif. Il persistera avec le nouveau régime.

En ce qui concerne la retenue sur les traitements et salaires (RTS), la réforme fera apparaître un avantage considérable: le prélèvement à la source sur les salaires et pensions correspondra à l'impôt effectivement dû. Les faiblesses du système actuel (paiement d'avances, règlement de décomptes considérables), qui n'arrive pas à mettre en compte la retenue exacte en cas d'imposition collective de deux époux réalisant des revenus susceptibles de retenue (RTS), seront déjouées. Il s'ensuivra qu'un paiement d'avances ne sera plus requis¹² en principe, sur la base des seuls salaires perçus par un couple.

Le changement de paradigme

Si, dans les années 1960¹³, la situation familiale où le mari procurait les revenus financiers et l'épouse travaillait au foyer, tout en s'occupant de l'éducation des enfants, était la règle. Déjà dans les années 1980, le législateur cherchait à pousser les femmes mariées vers une occupation professionnelle par des incitations fiscales, notamment par l'abattement extraprofessionnel. Tout d'abord modeste avec un montant de 48.000 LUF, il a rapidement été augmenté à 180.000 LUF et il est resté constant depuis lors avec un montant de 4.500 €.

Jusqu'à nos jours, si le Code civil oblige les deux époux à contribuer au ménage commun, cette contribution ne doit pas nécessairement être de nature pécuniaire:

Article 214 du Code civil:

« Si le contrat de mariage ne règle pas la contribution des conjoints aux charges du mariage, ils y contribuent à proportion de leurs facultés respectives.

Ils s'acquittent de leur contribution par leur travail professionnel ou domestique, par les apports en mariage et par les prélèvements qu'ils font sur leurs biens personnels.

¹¹ Des écarts allant jusqu'à 20 € d'impôt annuel peuvent être constatés; ils sont uniquement dus aux arrondissements du revenu imposable ajusté.

¹² Paiement d'avances sur la base des revenus soumis à retenue; les avances subsisteront pour les revenus non susceptibles de retenue. Tel est déjà le cas sous le régime actuel en cas d'option pour une des deux impositions individuelles.

¹³ La loi concernant l'impôt sur le revenu date de 1967.

Si l'un des conjoints s'acquitte de sa contribution par son activité au foyer, l'autre est obligé de lui fournir tout ce qui est nécessaire pour les besoins de la vie, selon ses facultés et son état.

Si l'un des conjoints ne remplit pas ses obligations, il peut y être contraint par l'autre conjoint dans les formes prévues à l'article 1011 du Nouveau Code de procédure civile. »

Le changement de paradigme en matière fiscale se fera donc sans l'appui du Code civil en pénalisant fiscalement les couples mariés qui décideraient de confier « *leur travail professionnel* » à l'un des deux, alors que l'autre s'adonnerait au « *travail domestique* ». Tel sera notamment le cas si, dans un couple, l'un des deux s'adonne à une activité bien rémunérée (par exemple à cause d'une haute qualification professionnelle), alors que l'autre exerce une activité moins rémunérée (par exemple à cause d'absence de qualification spécifique). En toute logique, ce couple choisira une prépondérance de l'activité plus fortement rémunérée et sera dorénavant pénalisé pour son choix. Il ne faut pas non plus ignorer que tous les couples ne sont pas libres, moralement, dans leur choix: prenons le cas d'un couple dont un enfant est gravement handicapé et nécessite l'accompagnement d'un de ses parents en permanence. Les structures d'accueil pédagogiques et de garde ne sont pas suffisantes ou adaptées dans tous les cas. Ici, la priorité que doivent accorder les parents n'est pas à leur activité professionnelle.

Bref, la méthode de l'imposition individuelle généralisée avec barème unique introduira le passage de l'incitation au travail rémunéré des deux époux vers la pénalisation du travail rémunéré exécuté par un seul des époux. À cet égard se pose la question de la compatibilité des mesures fiscales avec le Code civil.

Ad article 24

Avec l'introduction d'un nouvel article 118bis L.I.R. apparaît, pour la première fois, une seconde structure tarifaire complète dans la loi concernant l'impôt sur le revenu. Ce tarif, dénommé « *tarif T* », s'applique aux impositions collectives transitoires destinées à subsister jusqu'à la fin de l'année d'imposition 2052. Si, jusqu'à présent, le principe du « *splitting* » a été appliqué aux impositions collectives, tel ne sera plus le cas dorénavant. Un tarif à part va être créé, parallèlement au tarif de l'article 118 L.I.R. (tarif U), par conversion des tranches de l'actuel tarif à leur double et par application inhérente du « *splitting* »: c'est le tarif T. Ainsi, en période transitoire, les contribuables restant en imposition collective ne bénéficieront ni du « *splitting* » dans le cadre de l'article 118 L.I.R., ni de la nouvelle structure de tranches allongées du barème U, ni de la réduction générale d'impôt contenue au tarif U. Le législateur est dès lors appelé à faire évoluer de manière similaire, au futur, les deux tarifs.

Dans cet ordre d'idées, la Chambre apprécie que les couples mariés ou liés par un partenariat avant le 1^{er} janvier 2028 continuent à être d'office soumis à l'imposition collective (mariés) ou restent susceptibles de choisir l'imposition collective (parte-

naires). En d'autres mots, les couples imposés collectivement à l'heure actuelle resteront en imposition collective en 2028 et jusqu'en 2052, à moins qu'ils n'expriment leur choix de muter vers l'imposition individuelle en tarif U. Ils auront donc la possibilité d'évaluer la portée de leur éventuel choix vers l'imposition individuelle. Cette décision devra être prise en connaissance de cause, le projet de loi ne permettant plus de retour ultérieur vers l'imposition collective. Le gouvernement devra mettre en place des mécanismes de consultation pour assister les contribuables à prendre leur choix. Des centres de consultation régionaux avec des agents spécialement formés à cet effet devraient être créés, complémentairement à des calculateurs digitaux accessibles par internet. Ces calculateurs électroniques doivent, impérativement, réaliser leurs simulations à partir de l'établissement de la base imposable des personnes concernées et non pas à partir d'un revenu imposable fictif proposé dont les contribuables ne savent pas qu'il correspond effectivement à leur propre base imposable.

Il serait aussi imaginable d'étendre les fonctionnalités de la déclaration d'impôt électronique sur MyGuichet, de sorte à créer parallèlement deux simulations, en imposition collective et en imposition individuelle, tout en incorporant les deux tarifs nouveaux. Les données nécessaires peuvent, à l'heure actuelle, déjà être toutes saisies électroniquement; il ne manque que le double calcul et la connexion aux tarifs U et T.

En tout cas, la Chambre met cependant en garde de solliciter les agents des bureaux d'imposition régionaux pour de tels travaux de simulation, ceux-ci risquant d'être encombrés de façon qu'ils ne puissent plus remplir leurs tâches ordinaires.

L'article 24, alinéa 2, lettre b), du projet de loi étend la période de transition, après le décès du conjoint, de l'application de la classe 2 de trois années à cinq années d'application du tarif T. Cette mesure d'assistance financière et de réorganisation patrimoniale n'est pas à critiquer. Il en est de même pour la mesure similaire prévue à la lettre c) et accordée aux personnes divorcées.

Néanmoins, une restriction a été insérée aux dispositions transitoires (article 60 du projet de loi) en ce qui concerne les personnes veuves ou divorcées dont la période transitoire actuelle se termine fin 2026. En effet, si elles rangent en classe 1 ou 1A en 2027, il n'en reste pas moins qu'elles devraient être de nouveau admises au tarif T pour l'année 2028, la période transitoire nouvellement définie au projet de loi étant de cinq ans. L'article 60 du projet leur refuse expressément ce bénéfice! La Chambre est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'amputer les personnes concernées de ce droit qui leur revient d'après la règle générale du bénéfice des mesures transitoires pour 2028. Elle propose de rendre applicable l'article 24, alinéa 2, lettre b), du projet déjà à partir de l'année d'imposition 2027, en accordant la classe 2 pour cette seule année, le tarif T ne jouant qu'à partir de 2028.

La portée de la modification est modérée. En effet, elle ne sortirait ses effets que pour les seuls contribuables dont le décès de leur conjoint ou le divorce ont eu lieu au cours des années 2022 et 2023.

Exemple:

2023: décès du conjoint ou divorce	imposition collective	classe 2
2024: ancienne mesure transitoire	imposition individuelle	classe 2 année 1
2025: ancienne mesure transitoire	imposition individuelle	classe 2 année 2
2026: ancienne mesure transitoire	imposition individuelle	classe 2 année 3
2027: nouvelle mesure transitoire	imposition individuelle	classe 2 année 4
2028: nouvelle mesure transitoire	imposition individuelle	tarif T année 5

Dans ce contexte, la Chambre réitère sa demande de maintenir les personnes de la classe d'impôt 2, tombant sous le régime transitoire, si elles optent pour ce choix, à vie dans cette classe pour éviter qu'elles ne perdent les avantages y liés.

Ad articles 26 et 27

Les enfants des contribuables

Dans une perspective d'imposition individuelle, il y a évidemment lieu d'établir de nouvelles règles concernant l'intervention des enfants dans la base d'imposition de leurs parents. La base d'imposition des parents est actuellement influencée tout d'abord au niveau de certains revenus, notamment des revenus de location, par le plafond de déduction des intérêts débiteurs relatifs à l'habitation personnelle. Ensuite, le groupe de dépenses spéciales consistant en intérêts débiteurs et assurances en est influencé avec des conséquences particulièrement importantes au niveau des majorations et sur-majorations pour primes uniques en relation avec les prêts pour l'acquisition d'une habitation. Les plafonds accordés pour cotisations à des caisses d'épargne-logement encourent de même l'influence des enfants. Finalement, l'abattement forfaitaire pour charges extraordinaires du fait de frais de garde d'enfants en dépend.

L'appartenance au ménage va rester un critère de l'octroi de la modération d'impôts pour enfants. Dans l'imposition collective actuelle, les enfants des deux conjoints étaient visés par la modération d'impôt pour enfants; tel ne sera plus le cas. Les modérations seront réservées aux seuls parents. Ceci a, le cas échéant, un important effet sur la base d'imposition.

Prenons deux exemples de situations standard sur la base des dispositions du projet de loi (et sans tenir compte de l'abolition future de la limite d'âge qui est prévue par le point 9 de l'accord tripartite du 8 juin 2026):

Exemple 1

Les parents, mariés, et leurs deux enfants communs vivent en ménage commun. La modération sera accordée à raison de 50% à chacun des deux parents (principe nouveau pour les personnes mariées, liées par un partenariat ou vivant en union libre). Le premier parent A est propriétaire unique de l'immeuble qu'habite la famille (plafond de déduction des intérêts débiteurs présumé de 4.000 €). L'autre parent B a 35 ans et a conclu seul un contrat d'épargne-logement (plafond prévu par le projet pour

les contractants n'ayant pas atteint l'âge de 41 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition).

Déductions maximales en imposition individuelle:

A: plafond de déduction d'intérêts débiteurs pour l'habitation familiale:

$$4.000 + (2 \times 0,5 \times 4.000) = 8.000 \text{ €}$$

B: plafond de déduction des cotisations d'épargne-logement:

$$1.500 + (2 \times 0,5 \times 1.500) = 3.000 \text{ €}$$

Il n'y a aucune déduction d'intérêts débiteurs pour l'habitation familiale pour B, car B n'est pas propriétaire.

La même famille aurait eu droit, en imposition collective (tarif T), à:

Plafond de déduction des intérêts débiteurs pour l'habitation familiale:

4.000 (pour A) + 4.000 (pour B) + 4.000 (pour enfant commun 1) + 4.000 (pour enfant commun 2), soit 16.000 €.

En ce qui concerne l'épargne-logement, le plafond aurait été, en imposition collective de:

1.500 (pour B) + 1.500 (pour A) + 1.500 (pour enfant commun 1) + 1.500 (pour enfant commun 2), soit 6.000 €.

Conclusion de l'exemple 1: par rapport à l'imposition collective, les déductions maximales seront réduites de $(16.000 + 6.000) - (8.000 + 3.000) = 11.000 \text{ €}$!

Exemple 2

C et D, mariés, vivent en ménage commun avec les deux enfants de D, issus d'un mariage antérieur de D. C et D sont propriétaires communs, chacun à raison de la moitié, de l'immeuble qui sert à l'habitation familiale. C, âgé(e) de 38 ans et D, 42 ans, ont chacun conclu un contrat d'épargne-logement.

Déductions maximales en imposition individuelle:

Intérêts débiteurs en relation avec l'acquisition de l'habitation:

- C: 4.000
- D: 4.000 + 4.000 (pour l'enfant D1, qui donne lieu à une modération à 100%) + 4.000 (pour l'enfant D2, qui donne lieu à une modération à 100%)

Plafond total d'intérêts déductibles de l'habitation: 16.000 €

À première vue, le résultat (16.000 €) est identique à celui obtenu en imposition collective. Cependant, le total des intérêts débiteurs devra être réparti à raison de la moitié revenant à chacun des époux, la propriété étant pareillement répartie. Supposons des intérêts annuels de 15.000 € sur un prêt de 500.000 €. Le montant réduisant réellement la base imposable de la famille, imposée individuellement, sera de:

- C: susceptibles de déduction: $15.000 / 2 = 7.500 \text{ €}$, mais plafond de 4.000 €
- D: susceptibles de déduction: $15.000 / 2 = 7.500 \text{ €}$, réellement déductibles (plafond de 12.000 €, inutilisable en partie).

Si cette même famille avait été imposée collectivement, les intérêts échus de 15.000 € auraient tous été déductibles, alors que, selon le projet de loi, l'imposition individuelle leur fera perdre une déduction de $15.000 - (4.000 + 7.500) = 3.500$ €.

Dans ce même contexte, qu'en est-il des cotisations d'épargne-logement de C et D?

- C (âgé(e) de 38 ans): plafond de 1.500 € (montant prévu par le projet de loi)
- D (âgé(e) de 42 ans): plafond de 900 (pour D) + 900 (pour D1) + 900 (pour D2) = 2.700 €

En imposition collective, le plafond est orienté à l'âge du plus jeune adulte du ménage, de sorte que le plafond se serait établi à 1.500 (pour C) + 1.500 (pour D) + 1.500 (pour D1) + 1.500 (pour D2) = 6.000 €. Ici encore, on note une perte de $6.000 - 4.200 = 1.800$ € de déductions.

Ces deux exemples de situations courantes montrent clairement que la base d'imposition joue un rôle prépondérant dans le mécanisme de l'imposition individuelle et non seulement le tarif. La somme des revenus imposables individuels d'un couple n'est pas identique au revenu imposable commun tel qu'il serait établi par une imposition collective, de sorte que les considérations théoriques se basant sur les seuls revenus professionnels des contribuables sont faussées par la prise en considération, à raison de 100% ou de 50% des enfants communs ou des enfants d'un seul parent au sein du couple.

Le gouvernement est appelé, à cet endroit, à rectifier le tir, de sorte à ne pas créer des désavantages concernant les plafonds de déduction où interviennent des enfants par rapport à la législation actuellement applicable.

Ad article 28

La bonification pour enfant du montant de 922,50 € est une faveur temporaire que le législateur accorde aux parents pour leurs enfants qui ne font désormais plus partie de leur ménage. L'effet de la modération d'impôt pour enfants, accordée dans le passé, va ainsi être atténué. Le montant de 922,50 € résulte des premières versions de l'article 123bis L.I.R. à partir de 1995 et il est constitué par la différence barémique entre le tarif avec prise en compte du nombre réel d'enfants pour lesquels le contribuable avait droit à la bonification et le tarif avec un enfant de plus. À aucun moment, cette différence barémique n'avait été supérieure à 922,50 €. Après une trentaine d'années, ne serait-il pas temps de l'adapter?

L'article 123bis nouveau L.I.R. est conçu dans la lignée des articles 122 et 123 nouveaux L.I.R. en ce qui concerne l'attribution de l'avantage. La bonification n'est cependant accordée que si le revenu imposable ne dépasse pas 76.600 €.

Deux remarques s'imposent à ce sujet. Tout d'abord, et à défaut d'une mesure spécifique transitoire pour les couples continuant à être imposés collectivement, la limite du revenu imposable est identique pour les couples imposés individuellement et pour ceux restant transitoirement en imposition collective, alors que, pour ces derniers, les reve-

nus de deux personnes sont cumulés. Ici, le législateur est appelé à nuancer entre imposition individuelle et imposition collective en ce qui concerne la limite de revenu.

Ensuite, on pourrait même aller plus loin: faut-il vraiment une limite de revenu? Aucune limite de revenu n'étant applicable en ce qui concerne l'octroi de la modération d'impôts pour enfants selon les articles 122 et 123 L.I.R., pourquoi existe-elle pour la bonification d'impôts pour enfants selon l'article 123bis? Abolir cette limite pour la bonification ne procurerait pas d'avantage injustifié aux contribuables à revenus dépassant les 76.600 €, alors que le montant de l'avantage est constant. À n'importe quel niveau de revenu, la bonification n'est destinée qu'à, partiellement et temporairement, contrebalancer le relèvement de la base imposable suite au nombre décroissant d'enfants pris en compte pour la modération d'impôts.

Ad article 30

La réintroduction de l'article 125 L.I.R., prévoyant l'adaptation des barèmes au coût de la vie, est appréciée par la Chambre. Selon le projet initial, le gouvernement aurait été appelé, de par la loi, à déposer un projet de loi adaptant les barèmes dès qu'une variation, également fixée par la loi, consistant en trois adaptations de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires, aurait été constatée.

L'amendement gouvernemental de l'article en question prévoit, au vu de l'opposition formelle du Conseil d'État, de reformuler le mécanisme relatif à l'adaptation des barèmes afin de ne pas porter « *atteinte au droit d'initiative du gouvernement* ». Cette modification présente l'avantage que l'adaptation des barèmes est encore plus solidement ancrée dans la loi, ce que la Chambre approuve.

Les auteurs du texte restent cependant totalement muets quant au deuxième changement que cet amendement implique, à savoir le report du seuil de déclenchement de l'adaptation des barèmes, qui passe de trois à quatre tranches de l'échelle mobile des salaires. En effet, sans fournir la moindre explication, ni parmi les observations préliminaires, ni au commentaire de l'amendement en question, le gouvernement semble vouloir introduire par la petite porte un prolongement de la progression froide en différant davantage l'adaptation des tarifs barémiques au coût de la vie.

La Chambre ne peut que s'étonner de cette façon de procéder, alors surtout que le gouvernement n'a cessé de déclarer que cette réforme se ferait en toute transparence et en concertation avec tous les partenaires sociaux. Elle demande dès lors au gouvernement de fournir les explications nécessaires à ce sujet ou, mieux encore, de renoncer à la prorogation projetée.

Ad article 31

Les nouveaux tableaux reprennent les pourcentages de revenu imposable indiquant dans quelle mesure le contribuable est censé supporter par ses propres moyens les charges établies comme extraordinaires; on parle couramment de « *charge normale* ».

Le tableau actuel de l'article 127 L.I.R. aurait dû être adapté depuis longtemps, alors qu'il partait d'une charge normale que devait subir un contribuable disposant d'un revenu aussi faible que l'impôt fixé à travers le barème, hors tout crédit d'impôt, qui était de zéro euro. Le nouveau tableau prévoit un relèvement du premier palier à 30.000 € et des paliers successifs de 15.000 €, pour aboutir à un dernier palier à partir de 105.000 €.

Si, d'une part, il y a lieu de bien approuver cette adaptation, il n'en reste pas moins que les paliers fixés restent trop étroits et devraient au moins être espacés de 20.000 €. En débutant à 30.000 €, un dernier palier serait ainsi atteint à 150.000 €, de sorte à réduire la charge normale (et complémentirement, d'augmenter l'abattement pour charges extraordinaires) pour les revenus inférieurs à 150.000 €.

Ad article 32

Dans le passé, l'abattement pour charges extraordinaires pour enfant ne faisant pas partie du ménage du contribuable a été refusé aux contribuables partageant une habitation commune avec leurs enfants communs. Il sera dorénavant refusé également en cas de garde alternée, suite au partage 50%/50% de la modération d'impôt en cas de garde alternée. Il s'agit là d'une mesure nécessaire et juste.

Le relèvement du montant maximal de l'abattement de 5.424 à 5.928 € ne donne pas lieu à critique. Il s'inscrit dans la foulée des augmentations des dernières années.

Ad article 33

Voué à disparaître dans les impositions individuelles, l'abattement extraprofessionnel survivra uniquement, en période transitoire, dans les impositions collectives, toutes conditions remplies. Au niveau tarifaire, le barème de l'article 118 L.I.R. (tarif U) est agencé de façon à ne pas dépasser l'impôt dû, suivant l'ancien barème, pour un revenu imposable diminué de la moitié de l'abattement extraprofessionnel (2.250 €). La disparition de cet abattement est la conséquence logique de l'imposition individuelle prônée.

Ad article 36

Le nouvel article 129h L.I.R., qu'entend introduire le projet de loi, crée un nouvel abattement de revenu, qualifié d'« *abattement petite enfance* ». Il est attribué dans la logique de l'attribution de la modération d'impôt pour enfants, à raison de 50% ou 100%.

Une différence significative se révèle pourtant: l'éventuelle réallocation de l'abattement prévue à l'article 129h, alinéa 6, L.I.R. D'abord, la réallocation est réservée aux couples mariés ou liés par un partenariat soumis à la nouvelle imposition individuelle. Ensuite, les bureaux d'imposition sont obligés d'instruire sur les revenus de l'autre

époux ou partenaire selon les règles énoncées à la troisième phrase de l'article 129h, alinéa 6, L.I.R.

L'intention de cette mesure est apparente: compenser, du moins en partie, l'effet de l'imposition plus forte en cas d'imposition individuelle qu'en cas d'imposition collective en classe 2 au moment où le revenu principal, en bas âge de l'enfant, provient, le cas échéant, principalement d'une seule source.

De l'avis de la Chambre, il est pourtant pour le moins surprenant que, parmi toutes les dispositions légales établissant le revenu imposable et le revenu imposable ajusté en matière d'imposition individuelle généralisée, réapparaisse une mesure de réallocation d'un avantage d'un contribuable à un autre contribuable lié.

Néanmoins, si le législateur maintient ce concept de réallocation, rien ne s'oppose à ce que, pour des raisons d'équité, une réallocation soit également introduite pour les plafonds de déduction des intérêts débiteurs en relation avec l'habitation ou encore pour les dépenses spéciales.

Le montant proposé de 5.400 € pour l'abattement petite enfance ne donne pas lieu à critique.

Ad article 37

Les abattements en cas de plus-values au sens de l'article 99ter L.I.R. sont maintenus avec leurs montants actuels, sauf qu'ils sont finalement individualisés. Dorénavant, une plus-value imposable réalisée par l'un des conjoints ou partenaires seulement ne bénéficiera plus de l'abattement de 50.000 € supplémentaires de son conjoint ou partenaire qui, de son côté, perd le bénéfice de son abattement pour les dix prochaines années.

À l'endroit des plus-values immobilières, certaines atténuations retrouvent directement leur répercussion au niveau du revenu et non au niveau du revenu imposable.

Depuis l'introduction, même au-delà des dix ans de détention, de l'imposition des plus-values immobilières des immeubles bâtis en 1990¹⁴, les mesures tarifaires ont prévu, à côté de l'imposition de la plus-value à la moitié du taux global, également l'augmentation de l'abattement, instauré à l'article 130, alinéa 4, L.I.R., de 1.250.000 LUF, pour l'ensemble des deux époux, à 2.000.000 LUF pour chacun des époux, converti en deux fois 50.000 €. Il n'y a donc eu aucune adaptation en plus de trente ans!

¹⁴ Avec l'abolition de l'article 99quater L.I.R., ayant réservé l'imposition des plus-values réalisées après dix ans de détention aux seuls terrains, dans le cadre de la réforme fiscale du 6 décembre 1990.

Par la même réforme de 1990 a été introduit un nouvel abattement (article 130, alinéa 5, L.I.R.), accordé – individuellement – pour la vente, par les enfants, de la dernière résidence principale de leurs parents¹⁵. Cet abattement, initialement octroyé à raison de 3.000.000 LUF, a été converti au montant de 75.000 € et, tout comme l'abattement de l'article 130, alinéa 4, L.I.R., n'a subi aucune adaptation dans la suite. Considérant que les enfants qui ne désirent pas imposer à leurs parents, quittant leur domicile pour aller vivre dans une maison de retraite ou de soins, la vente de leur dernière habitation principale pour des raisons psychologiques et de pitié évidentes, subissent au décès des parents la pleine imposition de la plus-value réalisée. Cependant, la plus-value n'aurait fait l'objet d'aucune imposition dans le chef des parents tant qu'ils étaient en vie. Ce principe rend d'autant plus nécessaire un abattement adapté.

En matière de plus-values, le prix d'acquisition historique mis en compte pour la détermination de la plus-value imposable est tout d'abord réévalué par le coefficient prévu à l'article 102 L.I.R., correspondant à l'année d'acquisition. Dans cet ordre d'idées, il semblerait dès lors justifié d'adapter de manière périodique les abattements prévus aux alinéas 4 et 5 de l'article 130 L.I.R. par application de ces mêmes coefficients. Pour l'année d'imposition 2026, le coefficient de réévaluation par rapport à l'année de la fixation du montant des abattements (1991) est de 1,99. De plus, il faudrait tenir compte de l'évolution croissante des prix immobiliers à partir de 1991. Il ne semble dès lors pas exagéré de porter les abattements au moins au triple de leur montant actuel pour leur rendre la même efficacité économique qu'au moment de leur introduction.

L'abattement de 50.000 € devrait donc passer à au moins 150.000 €, celui de 75.000 € à au moins 235.000 €.

Ad articles 38 à 44

Les articles sous rubrique visent à adapter les dispositions concernant les modalités de la retenue à la source sur salaires et pensions (RTS) aux nouveaux principes introduits par la réforme. Ces mesures sont surtout d'ordre technique et ne donnent pas lieu à commentaire.

À noter cependant l'abolition du décompte annuel effectué sur demande ou, dans certaines situations, d'office par les bureaux d'imposition RTS. Toute régularisation de retenue devra se faire à l'avenir par une imposition par voie d'assiette. Aucune différence concernant les montants éventuels de remboursements ne sera à constater.

En ce qui concerne l'Administration des contributions directes, ce changement permettra une restructuration des bureaux d'imposition qui devra être accompagnée obligatoirement de formations internes poussées dans le cadre de cette transition.

¹⁵ Le législateur d'antan recherchait l'équité entre deux situations assez similaires: l'exemption totale, en tant que résidence principale, dans le chef des parents, au cas où ils vendraient eux-mêmes leur immeuble, avec celle de la vente par les enfants, après le décès des parents, cette dernière ne bénéficiant d'aucune exemption particulière jusque-là.

Ad articles 46 et 47

Avec l'abolition du décompte annuel, une régularisation par voie d'assiette pourra se faire sous trois hypothèses principales:

- article 153 L.I.R. – assiette obligatoire;
- article 153bis L.I.R. – assiette sur demande (remplacement du décompte annuel);
- article 153ter L.I.R. – assiette sur initiative du bureau d'imposition (remplacement du décompte en défaveur).

Le texte du projet de loi met en œuvre les dispositions similaires existant actuellement à la L.I.R. et les réintègre d'une façon systématique à l'article 153 L.I.R., existant ainsi qu'aux nouveaux articles 153bis et 153ter L.I.R. Ce remaniement rend les mécanismes plus transparents.

Ad article 49

Par rapport à la situation actuelle, il n'y a pas de grande innovation quant au principe d'application du crédit d'impôt monoparental, sauf que la nouvelle version du texte règle le cas de la garde alternée d'un enfant dont encourt, en toute logique, le refus de l'octroi du CIM. Les montants encourrent un nouveau calcul plus favorable.

Ad articles 54 et 55

Les grands principes quant à l'imposition des revenus indigènes des contribuables non-résidents ne changent pas. Les non-résidents subiront les mêmes règles, afin d'être susceptibles d'être assimilés à des contribuables résidents et de pouvoir bénéficier des mêmes déductions et règles d'établissement de leur revenu imposable ajusté. Le nouveau texte fait une refonte des anciennes dispositions et établit des règles plus claires quant à l'imposition.

À l'instar des contribuables résidents, les contribuables mariés ou liés par un contrat de partenariat avant la date butoir du 1^{er} janvier 2028, assimilés, continuent à pouvoir demander un taux spécifique d'imposition correspondant à l'impôt selon le tarif (tarif T) de l'article 118bis L.I.R., correspondant à leurs revenus spécifiques. Ils encourront d'office l'imposition par voie d'assiette en tarif T. Il n'y a donc pas de modification de principe par rapport à la législation actuellement en vigueur.

Évidemment, l'imposition collective transitoire n'est applicable qu'au cas où elle n'a pas été abandonnée l'année d'imposition précédente, soit par défaut de demande, soit parce que les conditions d'assimilation n'avaient pas été remplies, soit parce qu'une demande (le cas échéant conjointe) pour l'imposition individuelle a été introduite. Ici encore, les dispositions du projet s'alignent sur celles valables pour les contribuables résidents.

L'exception prévue par l'article 157ter L.I.R., paragraphe 3, alinéa 1a, est toutefois nouvelle: le contribuable non-résident ayant perdu la capacité d'assimilation pour une année d'imposition, du fait de revenus étrangers importants non professionnels, peut néanmoins demander, exceptionnellement, le bénéfice de l'imposition collective et dès lors de l'assimilation pour cette année. L'exception est possible une fois au cours des vingt-cinq années de transition.

Afin que l'assimilation d'un contribuable non-résident à un contribuable résident ne soit plus possible, il faudrait:

- ou bien que le contribuable non-résident n'atteigne plus la limite d'avoir réalisé au moins 90% de revenus luxembourgeois;
- ou bien, si ces 90% ne sont pas atteints, qu'il ait réalisé plus de 13.000 € de revenus étrangers;
- ou bien encore, en considérant cinquante jours travaillés à l'étranger comme avoir été travaillés au Luxembourg, que la limite de 90% ne serait toujours pas atteinte.

Quels types de revenus importants pourraient faire basculer en défaveur la possibilité d'assimilation?

Comme les revenus professionnels sont exclus, il s'agit exclusivement de revenus de la location de biens, de revenus de capitaux et de revenus divers. En ce qui concerne les revenus de location et les revenus de capitaux, la Chambre ne voit pas en quoi le traitement fiscal devrait pouvoir être plus favorable pour une année d'imposition, par exception, alors que les règles de droit interne actuelles concernant l'assimilation ont déjà été étendues au-delà de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

En ce qui concerne les revenus divers, sont surtout visées les plus-values immobilières. Les conventions internationales conclues par le Grand-Duché avec d'autres pays se basent toutes sur le modèle de l'Organisation de coopération et de développement économiques et prévoient que le droit d'imposition des revenus immobiliers (dont les plus-values) revient au pays de situation de l'immeuble. Le Luxembourg se réserve néanmoins toujours la clause de progressivité. C'est ainsi que le revenu étranger est tout d'abord incorporé à une base d'imposition fictive pour déterminer le taux applicable aux revenus indigènes. Ensuite, les revenus indigènes sont imposés au taux trouvé. Ce mécanisme connaît pourtant ses limites lorsqu'il s'agit de revenus extraordinaires. L'article 134 L.I.R. exclut les revenus extraordinaires de la clause de progressivité, parce qu'ils fausseraient le résultat et conduiraient à des effets pervers.

Qu'en est-il alors des plus-values immobilières réalisées par des contribuables non-résidents à l'étranger? Comme elles sont exclues par la loi pour la mise en compte de la progressivité, ces plus-values ne doivent pas non plus être prises en compte pour le calcul des limites d'assimilation. Ainsi, les plus-values immobilières au sens de l'article 99ter L.I.R. ne peuvent pas être à l'origine d'une situation exceptionnelle visée par le projet de loi sous avis.

Ne restent alors que les bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis L.I.R., par exemple les ventes, moins de cinq ans après leur acquisition à titre onéreux, d'immeubles à l'étranger.

Il échappe à la Chambre en quoi la réalisation d'un bénéfice de spéculation devrait constituer une exception permettant aux contribuables non-résidents de rester en période transitoire. De l'avis de la Chambre, la disposition d'exception devrait être supprimée, aucun avantage supplémentaire en la matière n'étant à accorder par rapport aux résidents.

Pour le surplus, concernant les contribuables non-résidents assimilés, mariés ou pacsés après le 1^{er} janvier 2028, se voyant appliquer le tarif de l'article 118 L.I.R. (tarif U), tout comme pour les contribuables résidents, les observations présentées ci-avant quant aux nouveaux mécanismes sont également valables.

Propositions de modifications supplémentaires

La Chambre regrette que le gouvernement n'ait pas profité de la réforme fiscale en question pour procéder à une refonte et à l'adaptation au coût de vie actuel de certains forfaits et minima, à part les exceptions dont il a été question ci-dessus.

Frais d'obtention des salariés et des pensionnés

Remarque générale: les forfaits pour frais d'obtention représentent des minima forfaitaires et dispensent le contribuable de la présentation d'une annotation des frais d'obtention de la catégorie de revenu afférente, avec éléments de preuve.

À noter que les minima forfaitaires actuellement prévus par la loi n'ont encouru aucun changement depuis de longue date et n'ont pas été affectés par le passage vers l'euro qui s'est fait en toute neutralité fiscale. Y aurait-il lieu d'adapter ces minima? Afin d'y répondre, il est proposé de comparer les minima forfaitaires avec leurs montants réévalués, c'est-à-dire en les multipliant avec les coefficients de réévaluation de l'article 102 L.I.R. Ces coefficients sont censés tenir compte de la dévaluation monétaire, sans tenir compte d'autres facteurs, et ils sont utilisés pour la détermination des plus-values imposables, mais également dans le domaine des baux à loyer, pour la détermination du loyer maximal.

En ce qui concerne les salaires, il faut distinguer entre deux forfaits. Tout d'abord, il existe un minimum forfaitaire pour tous les frais d'obtention autres que les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail du salarié. Ce minimum est de 540 € par an et fut originellement introduit dans le cadre de la réforme fiscale du 6 décembre 1990 avec effet à partir de l'année d'imposition 1991, avec un montant de 21.000 LUF, convertis lors du passage vers l'euro en 540 € ($21.000 / 40,3399 = 520,58$

€). Le tableau des coefficients de l'article 102 L.I.R. retient une réévaluation, par rapport à 1991, avec le facteur 1,99 pour l'année d'imposition 2026. En appliquant cette seule réévaluation, le minimum forfaitaire devrait être relevé de 540 € à 1.074,60 €, voire à 1.080 €¹⁶.

En ce qui concerne les pensions, en tenant compte des mêmes considérations que précédemment, le forfait actuel de 300 € serait à relever au montant de $300 \times 1,99 = 597$ €, arrondis à 600 €.

Le second forfait n'est pas un minimum: il s'agit d'un forfait unique de 99 € l'an par unité de distance entre le domicile et le lieu de travail, avec un maximum correspondant à 30 unités et dont les quatre premières ne donnent lieu à aucune déduction. S'y ajoute que déjà la seule évolution des prix pétroliers depuis 1991, année de fixation du forfait, justifie une augmentation considérable du forfait. À noter encore que, contrairement à ce qui est le cas pour le minimum forfaitaire de 540 €, le contribuable n'a, pour ses frais de déplacement, pas d'option d'un choix des frais effectifs.

Déduction forfaitaire de frais d'obtention dans le cadre des revenus de location

Un règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 98 L.I.R. prévoit l'option, sous certaines conditions, de la déduction forfaitaire des frais d'obtention, en dehors de la déduction intégrale des intérêts débiteurs et de certains menus frais. Si le pourcentage des frais d'obtention forfaitaires, fixé en fonction des recettes, s'établit à 35% et semble généreux, le montant absolu accordé est néanmoins limité à 2.700 € par immeuble éligible et par an. Cette limite reste souvent bien au-dessous du montant du seul amortissement de la construction et il semble obsolète par rapport aux loyers actuels.

Le montant absolu limité a été pour la première fois établi à 105.000 LUF par l'article 3 du règlement grand-ducal du 23 octobre 1980. La conversion en euro s'est faite en neutralité au montant de $105.000 / 40,3399 = 2.602,88$ €, arrondis à 2.700 €. Une pure adaptation selon la réévaluation visée à l'article 102 L.I.R., notamment avec le coefficient de 3,13 de l'article 102 L.I.R., aboutirait au montant de $(3,13 \times 2.700 =) 8.451$ €. Est-ce qu'une telle adaptation est suffisante, les prix d'acquisition et de revient des immeubles ayant évolué en plus forte proportion que ne l'indique la seule réévaluation monétaire dont tiennent compte les coefficients de l'article 102 L.I.R.? Y aurait-il lieu d'effectuer des recherches statistiques de comparaison du prix moyen immobilier de 1980 avec celui de 2026 afin de faire évoluer le maximum absolu dans l'esprit du législateur de 1980? Il ne faut pas perdre de vue que le forfait s'appliquera, en pratique, principalement à des immeubles d'une certaine vétusté (âge minimum de quinze ans) dont l'amortissement sur la base de sa valeur historique restera souvent au-dessous du montant maximal réévalué du forfait (8.451 €).

Mais l'option du forfait a un autre inconvénient majeur: le retour, pour une année d'imposition, à la déduction des frais effectifs, a comme conséquence un blocage pendant

¹⁶ Le montant doit être divisible par 12 afin d'obtenir, mensuellement, un minimum forfaitaire sans décimales.

quinze ans pour un prochain choix du forfait. À l'origine, le règlement grand-ducal susvisé prévoyait même un blocage à vie. S'il n'est pas désirable que le contribuable change sa méthode de déduction d'année en année, tout comme le commerçant n'est pas admis de changer les procédés d'évaluation lors de l'établissement du bilan de son entreprise¹⁷, la période de carence de quinze ans pourrait pourtant être ramenée à cinq ans par exemple, dans un souci d'équité envers les contribuables d'un certain âge surtout.

En ce qui concerne la déduction plafonnée des intérêts débiteurs d'un prêt en relation avec l'acquisition d'une habitation, elle est déjà en soi une mesure d'équité. En effet, elle empêche les contribuables à très haut niveau de revenus d'acquérir une habitation d'un prix élevé moyennant un prêt élevé y correspondant et de défalquer les intérêts débiteurs qui en découlent sur la collectivité, alors que les contribuables affichant des revenus plus modestes ne sauraient déduire que des montants modestes. Au regard des prix immobiliers actuels et des taux d'intérêt grimpants, il serait cependant de mise d'abolir les paliers quinquennaux des maxima selon la durée d'habitation pour adopter un plafond unique constant. Un plafond unique de 4.000 € par personne du ménage, sans prise en considération de la durée d'occupation de l'habitation serait à envisager.

Examen du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 13 mars 1970 portant exécution de l'article 116 L.I.R.

Ad article 2

Selon cet article, les époux ou partenaires, imposés individuellement selon l'article 3 L.I.R., qui disposent de biens dont les revenus sont à attribuer aux deux conjoints ou partenaires, devraient souscrire, en plus de leur déclaration d'impôt individuelle, une déclaration commune, en deux exemplaires, sur les revenus générés par ces biens, sur la base de nouveaux formulaires à établir par l'Administration des contributions directes.

Ce texte semble vouloir introduire une nouvelle procédure pour un cas particulier de revenus réalisés en commun, alors que la loi générale des impôts (AO) a établi depuis belle lurette des règles légales générales en la matière qui vont bien au-delà d'une feuille de calcul complémentaire à la déclaration d'impôt dont la valeur juridique et les conséquences sont fort douteuses. La loi générale des impôts prévoit, en ses paragraphes 215 et 215A, la procédure de l'établissement séparé de bases d'imposition lorsque plusieurs personnes réalisent, en commun, un tel revenu.

Il est pour le moins étonnant qu'un règlement grand-ducal tende à introduire une nouvelle procédure qui exclut les couples vivant en union libre et qui disposent de biens

¹⁷ Principe de la constance dans les procédés d'évaluation, contenu à l'article 22, alinéa 1^{er} L.I.R.

communs générant un revenu commun. Faudrait-il sous-entendre que le législateur aurait opté pour deux procédures différentes pour les différents types de couples, les époux et partenaires, qui seraient soumis aux nouvelles dispositions du présent projet de règlement grand-ducal, alors que les couples vivant en union libre resteraient soumis au régime de la loi générale des impôts?

À noter aussi que le principe de la hiérarchie des normes s'oppose à ce qu'une norme hiérarchique inférieure puisse déroger à une norme supérieure.

Il y a dès lors lieu de supprimer les deux premiers alinéas de l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous examen, dispositions qui vont à l'encontre de celles de l'AO.

Quelle sera alors la procédure à suivre en cas de biens communs générant des revenus communs des époux, des partenaires et des couples vivant en union libre? Il y a lieu de se référer aux paragraphes 215 et 215A de la loi générale des impôts qui, depuis presque cent ans, règlent, de façon très générale, les situations de revenus communs. La procédure de l'AO prévoit un établissement séparé et en commun des revenus réalisés en commun. Cela veut dire que, tout d'abord, les personnes concernées déposent une déclaration commune, d'ailleurs non pas en double, un seul exemplaire suffisant. Sur la base de cette déclaration, le bureau d'imposition établit un bulletin d'établissement séparé et commun qui, en premier lieu, établit le revenu net et, en second lieu, répartit celui-ci entre les cointéressés. Il s'agit là d'un bulletin d'impôt au sens large, qui déclenche les mêmes possibilités de modification et qui est susceptible des mêmes voies de recours qu'un bulletin d'impôt au sens étroit (bulletin de l'impôt sur le revenu par exemple). Cette procédure s'applique également aux situations où plus de deux personnes, liées ou non liées, réalisent en commun un revenu. Les catégories de revenu visées sont, outre les bénéfices commercial, agricole et forestier et provenant de l'exercice d'une profession libérale, encore les revenus de la location de biens, les revenus de capitaux mobiliers et les revenus nets divers (entre autres les bénéfices de cession au sens des articles 99bis et 99ter L.I.R.).

Il s'ensuit qu'il ne suffira pas de remplir un nouveau formulaire à établir par l'Administration des contributions directes, fût-ce en double exemplaire. La loi générale des impôts est à respecter ou à modifier.

Examen du projet de règlement grand-ducal portant modification du 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

L'abattement forfaitaire pour charges extraordinaires, établi actuellement à un montant maximal annuel de 5.400 €, sur la base de l'article 127 L.I.R., est relevé à 6.000 € par le projet sous rubrique.

Cet abattement couvre trois sources de frais des contribuables: les frais de domesticité, les frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance, ainsi que le coût des crèches et gardes d'enfant. Il est forfaitaire seulement dans le sens qu'il n'est pas réduit par la charge normale. Au cas où le contribuable n'aurait qu'un seul type de ces charges extraordinaires, le montant de 6.000 € peut sembler suffisant. Il n'en est pourtant plus ainsi si deux ou trois types de charges se cumulent dans le chef d'un même ménage.

En cas d'imposition individuelle, rien n'empêche que l'un des conjoints, partenaires ou concubins, prenne en charge par exemple les frais de domesticité, alors que l'autre subvienne aux frais de garde d'enfant, de sorte que le couple imposé individuellement puisse bénéficier d'une déduction de son revenu imposable totale de 2×6.000 €, soit 12.000 €, alors que le couple subissant l'imposition collective transitoire est réduit à un abattement maximal de 6.000 €.

Un premier pas vers plus d'équité serait de mettre en place une disjonction en trois abattements forfaitaires pour charges extraordinaires distincts avec des maxima indépendants.

En ce qui concerne les frais de garde d'enfant(s), le plafond actuel tient lieu de l'ensemble des frais de garde, indépendamment du nombre d'enfants appartenant au ménage. À cet endroit, le montant devrait être fixé en fonction du nombre d'enfants, les coûts de la garde étant facturés par enfant.

En ce qui concerne les frais de domesticité, l'abattement forfaitaire était destiné, lors de son introduction, à inciter les employeurs privés à déclarer le personnel de ménage aux institutions de sécurité sociale¹⁸: en effet, le surcoût leur incombant ainsi devait être compensé par l'octroi de l'abattement. Or, le coût de la main-d'œuvre ménagère augmente à raison de 2,5% suite à l'indexation des salaires et le surcoût n'est, aujourd'hui, plus complètement épongé par l'abattement limité à 6.000 € annuels¹⁹. Complémentairement à l'adaptation de l'abattement prévue par le projet de règlement grand-ducal, il y aurait lieu de prévoir un mécanisme légal rattachant le montant forfaitaire de l'abattement maximal à l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

Autre critique à formuler concernant le projet sous avis: il prévoit une interdiction de considérer comme frais de domesticité les sommes exposées pour des travaux domestiques réalisés à l'intérieur de l'habitation du contribuable, lorsqu'elles sont versées au conjoint ou au partenaire. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal auraient-ils oublié les couples vivant en union libre? Aucune interdiction n'est prononcée à l'égard de ces derniers, de sorte qu'une personne vivant en union libre peut engager son concubin pour des travaux domestiques, alors que les époux et les partenaires en seraient exclus.

¹⁸ Il en est de même pour les personnes employées pour les soins aux contribuables dépendant de cette aide.

¹⁹ À titre d'exemple, le montant de 6.000 € suffit à couvrir un salaire net horaire d'environ 14 € pour une tâche hebdomadaire de 6 heures de travail ainsi que le coût de l'impôt forfaitaire et des cotisations sociales prélevées par le CCSS.

Pourquoi, d'ailleurs, semble-t-il si important d'établir cette interdiction dans le cadre de l'imposition individuelle nouvelle? La difficulté ne se présente qu'en imposition collective dès lors que des époux imposés collectivement subiraient d'une part l'imposition forfaitaire du salaire exposé pour récupérer, en tant qu'abattement, le salaire versé en tant que déduction. Ce problème ne se pose nullement en cas d'imposition individuelle: si A est l'employeur, il verse le salaire net et paye les cotisations sociales, part patronale incluse, ainsi que l'impôt forfaitaire avant de pouvoir bénéficier de l'abattement; si B est employé pour exécuter les travaux domestiques, il est imposé sur ce salaire. Il y aura tout au plus une disparité entre le taux d'imposition du salaire et le taux marginal de l'avantage de l'abattement.

À noter de plus que des circulaires directoriales avaient élargi le cercle des personnes touchées par l'interdiction de prise en considération de frais de domesticité aux beaux-parents du contribuable, en dehors de toute base légale.

Les considérations à la base de l'interdiction relèvent de l'ancien concept d'imposition collective dont faisait état, jusqu'en 1990, l'article 3 L.I.R., d'après lequel les époux étaient imposés collectivement, comme s'il s'agissait d'un même contribuable.

Le concept de l'imposition collective elle-même a changé depuis longtemps, et l'imposition individuelle s'en éloigne d'autant plus. L'interdiction en question n'est qu'un vestige de temps passés.

Au vu de ces considérations, la Chambre propose d'abandonner cette interdiction, pour certaines personnes, de pouvoir être engagées par une autre pour les travaux domestiques, dans le cadre de l'abattement forfaitaire pour charges extraordinaires, pour autant que les personnes tenant le rôle d'employeur soient imposées individuellement selon l'article 3 nouveau L.I.R.

À part les deux projets de règlements grand-ducaux commentés ci-avant, les autres projets de règlements grand-ducaux joints au projet de loi portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique n'appellent pas de remarques spécifiques par la Chambre.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de loi et de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 6 juillet 2026.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

La Présidente,

M. GUIRSCH