

N° 8676⁷
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique
et modifiant :**

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931
(« Abgabenordnung ») ;**
- 2° la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934
(« Steueranpassungsgesetz ») ;**
- 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur
le revenu ;**
- 4° la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds
pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités
de chômage complet**

* * *

AVIS COMPLÉMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
(10.7.2026)

Les amendements gouvernementaux sous avis (ci-après les « Amendements ») ont pour objet (i) de répondre aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat, (ii) de renforcer la sécurité juridique et la cohérence du dispositif et (iii) d'adapter ponctuellement certaines dispositions du projet de loi n°8676 sur différents aspects de la technique législative.

La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion de se prononcer sur les dispositions du projet de loi n°8676 dans son avis initial du 30 avril 2026¹.

Pour rappel, comme indiqué dans l'exposé des motifs, le projet de loi n°8676 poursuit plusieurs objectifs, à savoir (i) renforcer la justice fiscale par l'introduction d'une classe d'impôt unique tenant compte de la diversité des configurations familiales existantes aujourd'hui, (ii) offrir une plus grande prévisibilité aux ménages en cas de modification de leur situation familiale, (iii) accroître la transparence et la lisibilité du système fiscal grâce à une architecture plus simple, (iv) introduire davantage de flexibilité en prenant en considération le choix de certaines personnes de réduire leur activité professionnelle afin de s'occuper de jeunes enfants, (v) augmenter le pouvoir d'achat en allégeant la charge fiscale pour une très large majorité des ménages ainsi que (vi) maintenir, à titre transitoire, le régime actuel pour les ménages qui souhaitent continuer à être imposés collectivement, pendant une période pouvant aller jusqu'à 25 ans.

¹ Lien vers l'avis initial de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce prend note des Amendements qui ont pour objet (i) de répondre aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat, (ii) de renforcer la sécurité juridique et la cohérence du dispositif et (iii) d'adapter ponctuellement certaines dispositions du projet de loi n°8676 sur différents aspects de la technique législative.
- Elle s'interroge sérieusement quant à savoir si des futures adaptations non différenciées du barème d'impôt suite aux indexations salariales pourraient être soutenables à long terme dans un contexte marqué par le vieillissement démographique, l'augmentation des dépenses de santé et de pensions, les investissements nécessaires dans le logement, les infrastructures, la transition énergétique, la défense ou encore la compétitivité de l'économie.
- Pour le surplus, la Chambre de Commerce souhaite réitérer ses commentaires initiaux concernant l'impact du projet de loi n°8676 sur l'attractivité des talents, la sécurité juridique et le budget national.
- La Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements gouvernementaux sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

RÉSUMÉ

Les Amendements ont pour objet de (i) répondre aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat, (ii) renforcer la sécurité juridique et la cohérence du dispositif et (iii) d'adapter ponctuellement certaines dispositions du projet de loi n°8676 sur différents aspects de la technique législative.

Les Amendements proposent en outre de reformuler le mécanisme relatif à l'adaptation des tarifs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ainsi, il est désormais prévu que suite à la quatrième adaptation de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires depuis la dernière adaptation des tarifs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les tranches de revenu exprimées en euros servant à la détermination desdits tarifs sont à adapter par un facteur de 1,1038 à compter du 1^{er} janvier de l'année d'imposition qui suit celle de cette quatrième adaptation de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires.

La Chambre de Commerce souhaite à cet égard rappeler que l'Accord de coalition subordonne explicitement les adaptations futures du barème à la trajectoire budgétaire. En effet, le Gouvernement a déjà consenti un effort considérable en neutralisant 6,5 tranches indiciaires pour un coût récurrent d'environ 780 millions d'euros par an. Cet effort renforce le pouvoir d'achat des ménages, mais il réduit également les marges de manœuvre budgétaires de l'État.

Dans un contexte marqué par le vieillissement démographique, l'augmentation des dépenses de santé et de pensions, les investissements nécessaires dans le logement, les infrastructures, la transition énergétique, la défense ou encore la compétitivité de l'économie, la Chambre de Commerce s'interroge sérieusement quant à savoir si cet engagement fiscal permanent pourrait être soutenable à long terme.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce souhaite réitérer ses commentaires initiaux concernant l'impact du projet de loi n°8676 sur l'attractivité des talents, la sécurité juridique et le budget national, tels que détaillés dans le présent avis.

Ainsi, elle salue le fait que l'introduction de la nouvelle classe d'impôt unique contribue, pour certaines catégories de contribuables, à savoir principalement les jeunes talents, à favoriser l'attractivité du Luxembourg. Elle se demande toutefois si en introduisant une individualisation obligatoire pour tous les contribuables, le projet de loi n°8676 ne risque pas de rendre les dernières mesures fiscales ciblées pour l'attraction et la rétention des talents insuffisantes pour assurer les recrutements de demain et maintenir les talents sur le territoire du Luxembourg.

La Chambre de Commerce estime qu'il serait utile (i) de mettre à disposition des contribuables un outil leur permettant de réaliser les simulations nécessaires de l'impact fiscal de la réforme ainsi que (ii) de leur permettre de choisir la classe d'impôt unique a posteriori, par le biais de la déclaration d'impôt sur le revenu.

La Chambre de Commerce alerte sur le coût très élevé de cette réforme fiscale, dans un contexte budgétaire particulièrement contraignant. Elle estime que celle-ci est de nature à dégrader dangereusement le déficit public, alors que l'effet multiplicateur attendu restera probablement très limité. En effet, le projet de loi n°8676 s'ajoute à une succession de décisions budgétaires et fiscales ayant d'ores et déjà fortement impacté les recettes et les dépenses publiques. En l'état, il va significativement diminuer les marges de manœuvre financières du Gouvernement dans les années à venir, alors que de nombreux risques exogènes sont également susceptibles de peser sur les finances publiques.

Il est également à noter que la fiche financière ne mentionne aucune piste d'économies susceptible de financer au moins partiellement un « *déchet fiscal* » de cette importance.

Compte tenu du contexte économique mondial, il serait opportun que le Gouvernement adopte une approche prudente en matière budgétaire et envisage, en conséquence, une réforme plus ciblée, axée sur l'ajustement du barème de la classe d'impôt 1 et sur la mise en place de mesures fiscales spécifiques en faveur des contribuables à faibles revenus. Une telle approche permettrait, dans l'actuel contexte socioéconomique et géopolitique complexe, de répondre plus efficacement aux objectifs poursuivis par les auteurs du projet de loi n°8676, tout en préservant l'équilibre des finances publiques.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements gouvernementaux sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	--
Développement durable	n.d.

Légende :

++	très favorable
+	Favorable
0	Neutre
-	Défavorable
- -	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les Amendements poursuivent, selon les auteurs, trois objectifs principaux, à savoir (i) de répondre aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat, (ii) de renforcer la sécurité juridique et la cohérence du dispositif et (iii) d'adapter ponctuellement certaines dispositions du projet de loi n°8676 sur différents aspects de la technique législative.

Commentaires concernant les Amendements

L'amendement gouvernemental 5 propose de reformuler le mécanisme relatif à l'adaptation des tarifs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques prévus aux articles 118 et 118*bis* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (LIR). Ainsi, il est désormais prévu que suite à

la quatrième adaptation de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires depuis la dernière adaptation des tarifs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques visés aux articles 118 et 118*bis* de la LIR, les tranches de revenu exprimées en euros servant à la détermination desdits tarifs sont à adapter par un facteur de 1,1038 à compter du 1^{er} janvier de l'année d'imposition qui suit celle de cette quatrième adaptation de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires. A noter que la première adaptation des nouveaux tarifs prévus aux articles 118 et 118*bis* de la LIR ne pourra intervenir qu'après le déclenchement de quatre tranches indiciaires à compter du 1^{er} janvier 2028.

La Chambre de Commerce souhaite à cet égard rappeler que l'Accord de coalition subordonne explicitement les adaptations futures du barème à la trajectoire budgétaire. En effet, le Gouvernement a déjà consenti un effort considérable en neutralisant 6,5 tranches indiciaires pour un coût récurrent d'environ 780 millions d'euros par an. Cet effort substantiel renforce de manière non différenciée le pouvoir d'achat des ménages et réduit par conséquent les marges de manœuvre budgétaires de l'Etat.

Dans un contexte marqué par le vieillissement démographique, l'augmentation des dépenses de santé et de pensions, les investissements nécessaires dans le logement, les infrastructures, la transition énergétique, la défense ou encore la compétitivité de l'économie, la Chambre de Commerce s'interroge sérieusement quant à savoir si cet engagement fiscal permanent et non ciblé pourrait être soutenable à long terme.

Commentaires réitérés concernant le projet de loi n°8676 initial

Pour rappel, le projet de loi n°8676 quant à lui vise à réformer en profondeur l'imposition du revenu des personnes physiques en introduisant une classe d'impôt unique applicable à l'ensemble des contribuables. Ainsi, les dispositions dudit projet de loi prévoient d'introduire une classe d'impôt unique, destinée à remplacer les trois classes d'impôt actuellement en vigueur (à savoir les classes 1, 1a et 2), à partir de l'année d'imposition 2028.

L'objectif annoncé du projet de loi n°8676 est de simplifier et moderniser le système fiscal luxembourgeois des personnes physiques en toute neutralité eu égard à la situation familiale et matrimoniale des contribuables. Ainsi, ce projet de réforme opère un véritable changement de paradigme dans l'approche de l'imposition luxembourgeoise. En mettant l'accent sur l'individu en tant que contribuable autonome, le projet de loi n°8676 privilégie une prise en compte individualisée de la capacité contributive, marquant une rupture avec le modèle actuel, et le système social, fondé sur le ménage ou la situation familiale.

A noter que le barème progressif d'imposition pour les contribuables imposés en classe d'impôt 1 comporte actuellement 23 tranches (de 0% jusqu'à 13.230 euros à 42% au-delà de 234.870 euros). Le projet de loi n°8676 instaure un barème d'imposition simplifié apportant une meilleure lisibilité et compréhension de la structure de l'imposition tout en conservant une progressivité cohérente de l'impôt, ce que la Chambre de Commerce salue.

Le barème actuel est particulièrement défavorable aux contribuables imposés en classe d'impôt 1, sévèrement touchés par l'imposition. La Chambre de Commerce constate que le nouveau barème fiscal introduit par le projet de loi n°8676 a vocation à diminuer la charge fiscale pesant sur ces contribuables, majoritairement des contribuables célibataires. Il a été également estimé que ce nouveau barème serait nécessairement plus avantageux pour les conjoints mariés ou pacsés imposés collectivement (application du barème de la classe d'impôt 2) percevant des revenus quasi-similaires (moins de 25% d'écart). Force est de constater qu'à cet égard, le projet de loi n°8676 favorise l'attractivité du Luxembourg et la rétention des talents imposés en classe d'impôt 1 et constitue ainsi un levier intéressant en particulier pour les jeunes talents appartenant généralement à la classe d'impôt 1.

Cependant, ce constat n'est malheureusement valable que pour une partie des contribuables, puisqu'une majorité des contribuables imposés collectivement en classe d'impôt 2 subiront, à l'inverse, une pression fiscale accrue.

Ainsi, le projet de loi n°8676 tel qu'adapté par le biais des Amendements continue de soulever de nombreux questionnements concernant l'opportunité de son envergure, son impact sur l'attractivité du Luxembourg et sur le budget national ainsi que sa mise en pratique. Force est de constater que les Amendements n'apportent pas de réponse aux problématiques identifiées dans l'avis initial de la Chambre de Commerce, ce qu'elle ne peut que déplorer.

Par conséquent, la Chambre de Commerce se doit de réitérer ses commentaires concernant l'impact de la réforme sur l'attractivité des talents, la sécurité juridique et le budget national.

Concernant l'attractivité des talents

A titre de remarque générale, la Chambre de Commerce rappelle que l'attraction des talents, tout comme leur rétention, est un sujet central pour les entreprises luxembourgeoises et le pays de manière générale.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que, contrairement à la classe d'impôt 1 qui est régulièrement critiquée pour sa charge fiscale élevée, l'imposition en classe d'impôt 2 n'a pas suscité de demandes de réforme. Par ailleurs, la loi actuelle permet déjà une option pour l'individualisation depuis 2018. Cette option offre aux couples mariés la possibilité de choisir entre l'imposition collective et l'imposition individuelle en fonction de leur situation économique, familiale ou sociale.

Ainsi, une réforme ciblée, axée sur l'ajustement du barème de la classe 1 et sur la mise en place de mesures fiscales spécifiques en faveur des contribuables à faibles revenus, aurait permis de répondre plus efficacement aux attentes. Elle aurait également favorisé le pouvoir d'achat de ces personnes tout en préservant l'équilibre du budget national. Cette idée a d'ailleurs été reprise de manière partielle et incomplète par le « *Resilienzpak* » qui prévoit l'augmentation du crédit d'impôt salaire social minimum.

La fiscalité joue un rôle important et souvent déterminant dans le choix d'une localisation tant pour les talents que pour les entreprises. Ainsi, le Luxembourg a fait le choix d'adopter des mécanismes fiscaux ciblés, par le biais de l'« *Entlaaschtungs-Pak* », afin d'attirer des profils clés, nécessaires et recherchés par les entreprises luxembourgeoises. A titre d'exemple, il convient notamment de mentionner la refonte du régime des impatriés destinée à davantage faciliter le recrutement de talents indisponibles sur le marché du travail local.

Or, il ressort du texte du projet de loi n°8676 que cette dernière impactera négativement une large partie des profils tant recherchés qui seraient imposés collectivement et également une partie des talents déjà sur place qu'il convient de retenir.

En effet, le projet de loi n°8676 dispose que, par dérogation, les contribuables imposés collectivement avant l'entrée en vigueur du projet de loi n°8676 pourront, sous certaines conditions, continuer à bénéficier du barème d'imposition de l'actuelle classe d'impôt 2 pendant une période transitoire de 25 ans. Pendant cette période transitoire, les contribuables concernés disposent, à tout moment, de la faculté d'être imposés selon le barème de la classe d'impôt unique. Toutefois, la Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que dès qu'ils auront renoncé à l'imposition collective, cette décision sera alors irrévocable pour l'année d'imposition concernée et pour les années d'imposition subséquentes. A l'expiration de la phase transitoire, à savoir à partir de l'année d'imposition 2053, l'ensemble des contribuables n'ayant pas fait le choix de l'imposition individuelle endéans les 25 ans, basculera dès lors automatiquement vers une individualisation avec application du barème de la classe d'impôt unique. L'application ce barème viendra également à s'appliquer à l'ensemble des nouveaux contribuables mariés ou pacsés qui arriveront au Luxembourg à partir du 1^{er} janvier 2028, lesquels ne pourront bénéficier de cette période transitoire.

Force est de constater que dans un certain nombre de cas, des contribuables n'auront pas l'occasion de pouvoir bénéficier de la période transitoire du fait de circonstances indépendantes de leur volonté (voir ci-dessous). Cette impossibilité aura un impact négatif direct pour cette catégorie de contribuables pour qui l'application du barème de la classe unique est défavorable. Parmi les catégories concernées, il convient de citer notamment les ménages mono-revenus (par exemple lorsque l'un des conjoints est recruté avec le statut d'impatrié et l'autre ne travaille pas) et les ménages à revenus fortement asymétriques (lorsque le revenu d'un seul des contribuables du ménage représente 75% ou plus des revenus du ménage). Pour tous ces cas, le passage au nouveau barème de la classe d'impôt unique entraînera une augmentation de leur charge fiscale, ce qui se traduira par une baisse de leur revenu disponible et, potentiellement, des difficultés accrues d'attraction et de rétention pour les entreprises.

La Chambre de Commerce note aussi que le projet de loi n°8676 n'apporte pas les données chiffrées permettant d'apprécier en détail les conséquences économiques de la réforme, en particulier pour les contribuables actuellement imposés collectivement qui pourraient être négativement impactés, en dehors de la période transitoire. Il précise seulement qu'il existe « 30 000 dossiers de ménages mono-revenus dont l'un des membres est âgé de plus de 50 ans ». Cependant, sur la base des différentes sources d'informations disponibles à ce jour, et notamment les réponses du ministre des Finances aux questions parlementaires n°3643 et n°2236 (liens à consulter en notes de bas de page numéros 3 et 4 ci-dessous), il est possible d'affirmer que les ménages résidents et non-résidents, assimilés fiscalement,

imposés collectivement représentaient plus de 60% des impôts collectés en matière d'imposition sur le revenu des personnes physiques en 2022², pour un montant total de plus de 4 milliards d'euros. En outre, une récente réponse parlementaire³ indique que plus de 43% des ménages résidents actuellement imposés collectivement ont un écart de revenus significatif (à savoir de plus de 75%), et seraient donc fortement touchés par une hausse d'impôts et verraient leur revenu disponible diminuer lors du passage à la classe d'impôt unique. Ce chiffre monte à 54,5% pour les ménages non-résidents, assimilés fiscalement, sans compter environ 23% qui ont aussi des revenus étrangers, pour lesquels l'effet de la réforme reste difficile à estimer.

Par conséquent, le projet de loi n°8676 risque non seulement de priver l'État de recettes fiscales importantes en allégeant les impôts pour les ménages actuellement imposés collectivement aux revenus proches, mais il imposerait plus sévèrement les familles mono-revenus ou avec des écarts importants de revenus, constituant environ la moitié des contribuables imposés collectivement. Ces contribuables verront leur situation financière nettement dégradée.

a) Quant aux travailleurs détachés

Dans le contexte luxembourgeois, la main-d'œuvre est particulièrement mobile et les dispositions européennes en la matière visent à favoriser cette mobilité transfrontalière des salariés. Il n'est ainsi pas anecdotique que des salariés quittent temporairement le Luxembourg par exemple dans le cadre de détachements professionnels à l'étranger à la demande de l'employeur et perdent leur statut de résidents fiscaux au regard du droit conventionnel puis, reviennent à l'issue de la période de détachement auprès de leur employeur luxembourgeois.

Or, sur la base des dispositions actuelles, le projet de loi n°8676, ne permet pas, malgré les Amendements portant sur les changements successifs de résidence, de garantir la possibilité pour ces contribuables salariés détachés ou revenus après un départ temporaire, de conserver à leur retour une imposition collective par le biais de la période transitoire, dont ils bénéficiaient avant leur départ.

En conséquence, ces contribuables seront de facto intégrés dans le nouveau barème individuel unique, sans qu'un choix préalable ait pu être effectué par le contribuable concerné. Ce changement irréversible, supprimant le bénéfice de l'application de l'imposition collective pendant la période transitoire, entraînerait dans leur chef une augmentation potentielle de la charge fiscale.

Cette problématique est d'autant plus inquiétante pour les collaborateurs frontaliers imposés collectivement qui effectueront des missions de courtes durées ou des détachements en dehors du Grand-Duché du Luxembourg et pour lesquels la période transitoire n'est pas source de sécurité (voir les commentaires ci-dessous).

La Chambre de Commerce exprime par conséquent son inquiétude que les employeurs rencontreront des difficultés supplémentaires dans le cadre du recrutement et dans les relations avec leurs collaborateurs qui refuseront les missions à l'étranger afin d'éviter les répercussions fiscales liées au passage à l'imposition individuelle.

b) Quant aux travailleurs frontaliers

L'attraction et la rétention de la main-d'œuvre constituent une thématique centrale au cœur des préoccupations des entreprises luxembourgeoises. La situation luxembourgeoise est marquée par une particularité, à savoir que parmi les 500.000 personnes actives et contribuant aux recettes fiscales du pays fin 2024, près de la moitié sont des travailleurs frontaliers. Ces contribuables frontaliers constituent un déterminant clé de l'emploi et de l'économie du pays. Or, le STATEC constate depuis 2024 une baisse du nombre des frontaliers allemands et, dans une moindre mesure des frontaliers belges⁴.

D'un point de vue fiscal, selon les règles actuelles en vigueur depuis 2018, les contribuables non-résidents sont, par défaut, imposés selon le barème d'imposition de la classe d'impôt 1 sur leurs revenus de source luxembourgeoise et ce, peu importe leur situation familiale et matrimoniale.

² https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/2025/06/QP_59245_1750751158776.pdf

³ https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/2026/03/QP_62513_1773299720431.pdf

⁴ <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2026/stn02-26-emploi-salarie.html>

Toutefois, la loi luxembourgeoise prévoit la possibilité pour les contribuables non-résidents d'être considérés fictivement comme des contribuables résidents par le biais du mécanisme de l'assimilation. Cette possibilité leur permet de faire valoir leurs dépenses privées et également d'accéder à l'application de la classe d'imposition adaptée à leur situation familiale. Ce mécanisme n'est pas automatique mais optionnel, sous réserve de remplir certaines conditions strictes⁵. Ainsi, dans la situation d'un contribuable non-résident marié ou en partenariat, ce dernier ne pourra opter pour une imposition collective que dans la mesure où il remplit les conditions prévues.

L'article 56 du projet de loi n°8676 prévoit la possibilité pour les contribuables non-résidents éligibles de bénéficier du mécanisme transitoire sous réserve qu'ils aient opté pour l'imposition collective l'année d'imposition précédant l'entrée en vigueur du projet de loi n°8676, dans les conditions de l'assimilation. Dès lors que les conditions de l'assimilation ne sont plus remplies pendant la période transitoire, les contribuables non-résidents éligibles seront de facto intégrés dans le nouveau mécanisme de la classe d'impôt unique avec effet irrévocable pour les années subséquentes. Le projet de loi n°8676 permet, toutefois, une dérogation à ce principe. En effet, les contribuables non-résidents éligibles peuvent exceptionnellement rester imposés collectivement pendant une année d'imposition au cours de laquelle ils ne rempliraient pas les conditions pour bénéficier de l'assimilation dans la mesure où ils ont réalisé des revenus importants qui ne sont pas des revenus professionnels.

La Chambre de Commerce relève que bien que cette possibilité soit prévue par le projet de loi n°8676, elle reste très limitée et ponctuelle. En pratique, cette dérogation ne prend pas en compte de manière satisfaisante l'ensemble des circonstances qui pourraient être à l'origine de la perte de l'option sur une période de 25 ans. A titre d'exemple, la perte de l'option de l'assimilation pourrait être due à des missions à l'étranger supérieures à cinquante jours de travail de l'un des contribuables frontaliers imposés collectivement qui conduiraient à l'imposition d'une partie de sa rémunération (supérieure à 13.000 euros net annuel) dans un autre pays que le Luxembourg. Cette situation ne permet actuellement pas de pouvoir bénéficier de la dérogation.

Au regard du nombre de contribuables concernés, en référence à la réponse à la question parlementaire mentionnée ci-dessus, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il conviendrait ainsi de garantir une meilleure prévisibilité et sécurité juridique pour ces contribuables, qui seraient désavantagés sur le long terme pour des événements extérieurs à leur volonté, afin d'obtenir un traitement comparable à celui des contribuables résidents. En ce sens, la réforme accentuerait indirectement la différence de traitement du fait que les contribuables non-résidents éligibles restent tributaires des conditions de l'assimilation et ne leur garantit donc pas un traitement fiscal pérenne pendant la période transitoire.

Par conséquent, la position prise par la réforme de ne plus prendre en considération les aspects familiaux est de nature à défavoriser une part significative, en l'occurrence, des contribuables non-résidents actuellement imposés de façon collective selon la méthode de l'assimilation avec pour risque d'accentuer la tendance actuelle du recul de l'attractivité du territoire pour les salariés frontaliers.

c) Quant aux talents de manière générale

Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce se demande si à défaut d'une adaptation limitée à la classe d'impôt 1 et en introduisant une individualisation obligatoire pour tous les contribuables, tant résidents que non-résidents, les auteurs du projet de loi n°8676 ne prennent pas le risque de rendre les dernières mesures fiscales ciblées pour l'attraction et la rétention des talents insuffisantes pour assurer les recrutements de demain et maintenir les talents sur le territoire du Luxembourg. Sans ces talents, les projections économiques de croissance ainsi que la soutenabilité du modèle social luxembourgeois à long terme risqueraient d'être mises à mal.

Concernant la sécurité juridique

La Chambre de Commerce rappelle que le projet de loi n°8676 effectue un changement significatif dans la méthode d'imposition, principalement pour les ménages. Force est de constater que les ménages

⁵ L'article 157ter LIR prévoit qu'un contribuable non-résident peut bénéficier de l'assimilation si au moins 90 % de ses revenus mondiaux imposables au Luxembourg ou si la somme des revenus nets non soumis à l'impôt sur le revenu luxembourgeois est inférieure à 13 000 euros. Pour les contribuables belges, la Convention fiscale conclue entre le Luxembourg et la Belgique prévoit l'option de l'assimilation dès lors que plus de 50 % des revenus professionnels du ménage sont imposables au Luxembourg.

mono-revenus et les ménages ayant une différence substantielle de revenus auront intérêt à conserver le bénéfice de l'imposition collective pendant la période transitoire. En revanche, il existe une part significative de ménages pour lesquels la frontière semble être plus mince et qui devront arbitrer leur choix sur la base de projections chiffrées.

En effet, le projet de loi n°8676 illustre par des tableaux comparatifs la situation fiscale des contribuables sur la base de différents revenus imposables entre l'application des barèmes actuels en fonction de la classe d'impôt des contribuables et l'application de la classe d'impôt unique. Ces données constituent une première base d'informations pour l'ensemble des contribuables concernés pour comprendre l'évolution de leur fiscalité eu égard à leur niveau de revenu.

Toutefois, au regard des profonds changements opérés par la réforme, il conviendra de pouvoir permettre aux contribuables d'avoir à disposition **un outil, tel qu'une calculatrice ou un simulateur fiscal** afin de réaliser de manière simple et guidée les simulations nécessaires de l'impact fiscal de la réforme en fonction de l'ensemble de leur situation et revenus et, idéalement, sur la base de l'avis d'imposition de l'année précédente. Si cet outil a été annoncé, sa mention dans le projet de loi n°8676 fait défaut. La Chambre de Commerce est d'avis qu'un tel outil devrait être disponible pour les contribuables dans les meilleurs délais et en tout état de cause, plusieurs mois avant la publication officielle de la future loi afin de permettre aux contribuables d'exercer utilement leur choix.

En outre, la Chambre de Commerce estime que ce simulateur fiscal devrait être accompagné d'une campagne de communication explicative appropriée à l'ensemble des contribuables dans la mesure où certains ménages devront, selon le texte actuel du projet de loi n°8676, effectuer en amont des choix irrévocables.

Par ailleurs, les contribuables ont actuellement **la possibilité de modifier la méthode d'imposition**, lorsqu'ils souhaitent opter pour l'individualisation, par voie d'assiette, tel que prévu par l'article 3ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. La méthode d'imposition peut en effet être actuellement modifiée a posteriori.

L'article 58 du projet de loi n°8676 prévoit quant à lui que l'application de la classe d'impôt unique pour les contribuables imposés collectivement est subordonnée à l'introduction d'une demande préalable, à formuler donc en amont.

En effet, les contribuables, mariés ou en partenariat, imposés collectivement qui souhaitent être imposés par voie de retenue à la source dès le 1^{er} janvier 2028 selon le barème de la classe d'impôt unique, devront en faire la demande conjointe au plus tard le 30 novembre 2027. A défaut de respecter cette date butoir, il sera possible d'être imposé en classe d'impôt unique pour l'année d'imposition 2028 si une demande conjointe est introduite après le 30 novembre 2027 et avant le 31 décembre 2027, mais par voie d'assiette, c'est-à-dire, a posteriori, au moment de la déclaration fiscale. Dans ce dernier cas, l'imposition au barème de la classe d'impôt unique par voie de retenue à la source aura par conséquent lieu pour la première fois à compter de l'année d'imposition 2029.

Ces deux dispositions ne viennent à s'appliquer uniquement lorsque la demande est introduite en amont de l'année d'imposition précédant l'année d'application du projet de loi n°8676, à savoir au plus tard au 31 décembre 2027 pour une application à partir de l'année d'imposition 2028. Une telle approche limite fortement la marge de manœuvre des contribuables, et est de nature à réduire la flexibilité dont ils disposent. Ce point est d'autant plus pertinent si l'on considère que cette possibilité est prévue par le système fiscal actuel, et permet à des contribuables d'ajuster leur choix fiscal a posteriori dans des situations où certains éléments n'auraient pas pu être anticipés au cours de l'année précédente.

Par conséquent, dans un souci de sécurité juridique et de flexibilité, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il conviendrait de palier à l'absence d'une telle possibilité afin de permettre aux contribuables de choisir de bénéficier de la classe d'impôt unique a posteriori, par le biais de la déclaration d'impôt sur le revenu. Cette possibilité devrait être prévue non seulement pour l'année d'entrée en vigueur du projet de loi n°8676, mais également pour toute la période transitoire.

En conclusion, compte tenu du changement significatif apporté par le projet de loi n°8676 dans l'imposition des contribuables imposés collectivement, il est essentiel de prévoir des campagnes d'information renforcées et d'accompagnement appropriées ainsi que de la flexibilité dans le moment du choix de la classe d'impôt pour l'ensemble des contribuables concernés.

Concernant l'aspect budgétaire

Quant à la fiche financière jointe au projet de loi n°8676, la Chambre de Commerce constate que cette dernière prévoit un coût annuel net situé entre 800 et 900 millions d'euros par an, tout en précisant qu'il sera nécessaire de « *scruter et d'analyser en détail pour adapter, le cas échéant, les prévisions budgétaires* ».

Au regard de l'importance de ce « *déchet fiscal* », la Chambre de Commerce formule plusieurs observations :

1. Un décalage contextuel majeur entre l'accord de coalition et la situation actuelle

Le projet de loi n°8676 est la concrétisation d'une disposition de l'Accord de coalition signé fin 2023. Or, toute réforme fiscale structurelle doit être évaluée au regard du contexte macroéconomique dans lequel elle s'inscrit, et non de celui dans lequel elle a été conçue ou promise. Dans le cas présent, le différentiel entre les anticipations de croissance formulées fin 2023 par le STATEC au moment où l'accord de coalition a été signé et la trajectoire effectivement observée est considérable :

<i>Année</i>	<i>Prévision STATEC à fin 2023</i>	<i>Réalisation / Prévision actualisée</i>
2024	+2,0 %	+0,4 %
2025	+3,0 %	+0,6 %
2026	+2,8 %	+1,7 % (révisable à la baisse)
2027	+2,8 %	+2,1 %

Il est évident qu'une réforme fiscale conçue pour un régime de croissance à 3% ne peut produire les mêmes effets multiplicateurs dans un régime de croissance inférieur à 1%. 2.

2. Des dépenses publiques en forte progression

a) La dépense de défense — un choc budgétaire quantifiable

L'accord de coalition prévoyait initialement d'atteindre 2% du RNB en matière de dépenses de défense « à moyen terme ». La dégradation du contexte géopolitique et les pressions exercées par les partenaires de l'Alliance atlantique ont conduit à une révision radicale de cet objectif : le Luxembourg a pris, lors du Sommet de La Haye, l'engagement d'atteindre 3,5% du RNB d'ici 2035. Ce seul poste représente un différentiel annuel de plus de 2,5 milliards d'euros par rapport aux niveaux de 2023 (de 594 millions à potentiellement plus de 3 milliards d'euros en 2035). Il s'agit là d'un engagement ferme et internationalement contraignant, et non d'une dépense discrétionnaire.

b) La dépense publique courante

Au-delà de la défense, aucun signal de ralentissement de la dépense publique n'est perceptible. En effet, selon la programmation financière pluriannuelle 2025-2029, les dépenses de l'administration publique sont passées de 46,8% du PIB en 2024 à 48,3% du PIB en 2026.

En l'absence de mesures d'économies explicitement identifiées et chiffrées, la réforme fiscale viendrait se superposer à une trajectoire de dépenses déjà ascendante, aggravant mécaniquement le déficit public.

c) Le poids de la transition démographique

La transition démographique viendra peser sur les dépenses de protection sociale (pensions, dépendance, santé) dans des proportions qui ont été documentées et qui sont préoccupantes. Réduire dès aujourd'hui les marges de manœuvre budgétaires revient à s'exposer à de plus importantes difficultés de financement futures.

3. *Un mécanisme de financement inexistant et des effets multiplicateurs surestimés*

Le Gouvernement semble tabler sur trois effets de retour pour justifier un prétendu autofinancement partiel de la réforme : relance de la croissance, stimulation de l'emploi, et dynamisation de la consommation intérieure. Ces hypothèses appellent des réserves sérieuses sur le plan économique :

- L'effet sur la consommation est structurellement limité au Luxembourg en raison de la part élevée des travailleurs frontaliers dans la population active. Une fraction significative du surcroît de revenu disponible sera dépensée hors du territoire national, réduisant d'autant l'effet multiplicateur interne.
- L'effet sur l'emploi est peu crédible à court terme dans un contexte de ralentissement conjoncturel. Les décisions d'embauche des entreprises répondent davantage aux perspectives de demande qu'à des signaux fiscaux.
- L'effet sur la croissance, enfin, repose sur une causalité dont la littérature économique démontre qu'elle est conditionnelle : les baisses d'impôts sur le revenu ont un effet positif sur la croissance lorsqu'elles s'adressent aux ménages à forte propension à consommer, dans un contexte de confiance et de stabilité géopolitique. L'environnement actuel, marqué par de fortes incertitudes géopolitiques, incite au contraire à l'épargne de précaution, ce qui annule largement l'effet attendu.

En outre, la Chambre de Commerce relève l'absence totale dans la fiche financière, de toute simulation ou modélisation des effets macroéconomiques attendus, et s'étonne de l'absence de pistes d'économies susceptibles de compenser au moins partiellement un « déchet fiscal » de cette importance.

La Chambre de Commerce estime qu'une réduction permanente de recettes n'est soutenable que si elle est compensée, à due concurrence, soit par une réduction de dépenses, soit par un surcroît de croissance suffisamment certain. En l'occurrence, aucune de ces deux conditions n'est réunie.

Elle est donc fondée à émettre de fortes réserves quant à la soutenabilité budgétaire de cette réforme fiscale en l'état. Sans remettre en cause le principe d'une nécessaire modernisation de la fiscalité des ménages, la Chambre de Commerce estime que, compte tenu du contexte économique mondial, il serait opportun que le Gouvernement adopte une approche prudente en matière budgétaire.

A défaut, elle s'interroge quant à savoir si une réforme plus ciblée, axée sur l'ajustement du barème de la classe d'impôt 1 et sur la mise en place de mesures fiscales spécifiques en faveur des contribuables à faibles revenus, ne permettrait pas de répondre plus efficacement aux objectifs, tout en préservant l'équilibre des finances publiques.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce constate que le projet de loi n°8676 s'accompagne d'un « vaste paquet de mesures en faveur des familles et des enfants⁶ » avec un coût total évalué à 1,4 milliard d'euros annuel. Cette orientation semble mettre en lumière une contradiction, à savoir, d'une part, la volonté de rompre avec la politique familiale luxembourgeoise traditionnelle, et d'autre part, la proposition d'introduire des avantages aussi bien financiers que non financiers en faveur des familles⁷.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements gouvernementaux sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

⁶ <https://men.public.lu/fr/actualites/communiqués-conference-presse/2026/01/06-mateneen.html>

⁷ A savoir, l'abrogation de la solidarité des conjoints en matière d'impôt, l'introduction de la possibilité de déduire fiscalement les cotisations payées pour une assurance pension volontaire par le contribuable pour son conjoint comme dépenses spéciales ou l'introduction d'un abattement fiscal pour la présence d'enfants âgés de moins de 3 ans au début de l'année d'imposition.

