

N°8683
CHAMBRE DES DEPUTES

Projet de loi relative au financement d'un progiciel commercial prêt à l'emploi en vue de remplacer l'ensemble du processus digital de l'imposition et du recouvrement des impôts perçus par l'Administration des contributions directes

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
(22.06.2026)

La Commission se compose de : Mme Diane ADEHM, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, Maurice BAUER, André BAULER, Mme Taina BOFFERDING, MM. Sven CLEMENT, Franz FAYOT, Patrick GOLDSCHMIDT, Claude HAAGEN, Marc HANSEN, Fred KEUP, Laurent MOSAR, Mme Sam TANSON, MM. Michel WOLTER et Laurent ZEIMET, Membres

*

1. Antécédents

Le projet de loi n°8683 a été déposé par le Ministre des Finances le 13 janvier 2026.

La Chambre de commerce a émis un avis le 5 mars 2026.

L'avis du Conseil d'État porte la date du 27 mars 2026.

La Chambre des salariés a publié son avis le 23 avril 2026.

Lors de la réunion de la Commission des Finances du 12 mai 2026, le projet de loi a été présenté aux membres de la commission et Mme Diane Adehm a été désignée rapporteur du projet de loi. La Commission a examiné l'avis du Conseil d'État et adopté des amendements parlementaires au cours de la même réunion.

L'avis complémentaire du Conseil d'État date du 9 juin 2026.

La Commission des Finances a analysé cet avis au cours de sa réunion du 22 juin 2026.

L'adoption du projet de rapport a eu lieu au cours de la même réunion.

2. Objet du projet de loi

L'Administration des contributions directes (ci-après « ACD ») fait face à de nombreux défis pour répondre aux attentes de ses parties prenantes : particuliers, entreprises, investisseurs, administrations partenaires et homologues étrangers. À titre d'exemple et sans être

exhaustif, le projet de loi portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique exige des analyses fiscales renforcées qui dépassent les capacités des outils informatiques démodés de l'ACD, en la classant au 23^e rang au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

En 2024, pour collecter 16 milliards de recettes fiscales, les 1 200 agents de l'ACD ont émis 880 000 fiches d'impôts et traité 580 000 déclarations fiscales émanant de 380 000 ménages et 120 000 entreprises ; moins de 10% des déclarations de personnes physiques étaient réalisées en ligne via l'assistant électronique de la démarche MyGuichet. Conformément aux engagements européens et internationaux, l'ACD a également réalisé 3,7 millions d'échanges d'informations avec 111 autorités étrangères.

Afin d'atteindre, pour l'année d'imposition 2028, un taux de remplissage et de traitement digital de 85% des déclarations fiscales des personnes physiques, l'ACD a annoncé, en collaboration avec le ministère des Finances, un plan de modernisation fondé sur cinq ambitions :

- offrir un excellent service client ;
- garantir un système fiscal juste et efficace ;
- attirer et retenir les meilleurs talents ;
- mettre en place un environnement technologique novateur ; et
- collaborer efficacement avec les parties prenantes externes.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de l'accord de coalition 2023-2028 par lequel le Gouvernement entend adapter les lois organiques des administrations fiscales dans le but de les rendre plus accessibles et d'en renforcer la relation de confiance avec les contribuables.

Dans ce cadre, l'ACD souhaite acquérir un progiciel commercial, prêt à l'emploi, lui permettant d'être adéquatement outillée et de devenir un pionnier en matière de fiscalité digitale, en répondant à environ 90% (contre environ 20% actuellement) des capacités numériques mises en évidence dans l'ITTI de l'OCDE. Cela pourrait substantiellement améliorer la 23^e place du Luxembourg dans le sondage de classement UE-OCDE sur un total de 139, à l'instar des pays ayant mis en œuvre un tel progiciel.

Dans la mesure où le montant à dépenser dépasse le seuil de 60 000 000 euros HTVA, ladite contribution doit être prévue par une loi de financement spéciale, telle qu'exigée par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État.

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser un engagement financier de l'État luxembourgeois d'un montant total ne pouvant pas dépasser 193 190 500 euros HTVA, soit 226 032 885 euros TTC sur une période de 5 ans. Y est comprise une marge de 15% comprenant les coûts estimés qui deviendraient nécessaires par l'évolution technologique, numérique et de l'infrastructure informatique. La fiche financière prévoit, en outre, une estimation des coûts nécessaires pour débiter les travaux en 2026, budgétisés sur les articles budgétaires existants et estimés à 23 200 000 euros HTVA, soit 27 144 000 euros TTC.

À l'issue de la transformation de l'ACD permise par l'automatisation des processus fiscaux, les gains d'efficacité, d'efficience et de réactivité permettraient d'augmenter les recettes d'impôts de manière significative, grâce à l'amélioration de la qualité des déclarations d'impôt, du recouvrement des créances fiscales, de la collecte des amendes et de la détection de la fraude fiscale. Par ailleurs, l'expérience des contribuables sera

significativement améliorée grâce à un service efficace, y compris en ajoutant aux trois langues administratives d'autres langues informatives. L'exactitude des opérations renforcera la confiance des concitoyens dans la juste et exacte perception de l'impôt. Pour les agents de l'ACD, le gain de temps sur les tâches récurrentes leur permettra de développer d'autres compétences, tout en consacrant l'attention nécessaire aux dossiers techniques plus complexes ainsi qu'aux contribuables nécessitant un accompagnement personnalisé.

Enfin, dotée d'une infrastructure technologique de pointe lui permettant d'intégrer rapidement les futures évolutions réglementaires, tout en collaborant efficacement avec ses homologues internationaux, l'ACD contribuera à renforcer l'attractivité globale du Luxembourg en qualité de « Smart Nation ».

3. Les avis

Avis de la Chambre de commerce

Dans son avis, la Chambre de commerce considère que la modernisation des systèmes informatiques de l'ACD constitue un enjeu stratégique majeur pour le bon fonctionnement de l'État, la qualité du service public et la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Elle attache une importance particulière à la prévisibilité, à la fiabilité et à la rapidité des procédures fiscales.

La Chambre de commerce regrette qu'au regard de l'ampleur de l'investissement prévu, la fiche financière annexée au projet de loi ne comporte aucune évaluation, même indicative, des gains de productivité attendus, ni des recettes fiscales supplémentaires attendues.

Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État relève que les auteurs du projet de loi n'ont pas prévu de procéder à une modification de la loi du 19 décembre 2025 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026.

Il constate néanmoins que les crédits inscrits aux différents articles budgétaires renseignés dans la fiche financière pour l'exercice 2026 sont pour trois d'entre eux inférieurs à la tranche de l'enveloppe budgétaire du projet de loi sous avis prévue pour ce même exercice. En l'occurrence, il s'agit de crédits non limitatifs.

Le Conseil d'État estime que les auteurs auraient pu procéder à une adaptation par le biais du projet de loi sous avis des crédits afférents inscrits au budget de l'État pour l'exercice en cours. S'il peut s'accommoder du texte proposé par les auteurs, il relève toutefois que le principe de sincérité budgétaire impose de procéder, en cas d'adoption de la loi en projet, à une adaptation des crédits inscrits aux budgets des années subséquentes conformément aux dépenses prévues pour le financement du projet visé.

Pour le détail de l'avis du Conseil d'État ainsi que de l'avis complémentaire de la Haute Corporation, il est renvoyé au commentaire des articles du présent rapport.

Avis de la Chambre des salariés

La Chambre des salariés (CSL) ne s'oppose pas au présent projet de loi. Toutefois, elle insiste sur le fait que la digitalisation ne doit pas devenir une obligation exclusive. Selon elle,

tous les contribuables ne disposent pas du même accès aux outils numériques ni des mêmes compétences pour effectuer correctement une déclaration fiscale en ligne.

Elle demande dès lors que les contribuables puissent continuer à choisir entre une déclaration par voie postale et une déclaration électronique, avec une confirmation de réception dans les deux cas. Elle souligne également que l'accompagnement humain par les agents de l'ACD doit rester essentiel et que la digitalisation ne doit pas servir de prétexte pour réduire les besoins en personnel qualifié.

4. Commentaire des articles

Intitulé

Le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'il convient d'éviter les mots et expressions qui reflètent un point de vue subjectif sur le texte, notamment ceux qui traduisent des jugements de valeur ou expriment une ambition tels que « modernisation », « amélioration », « promotion ». Cette observation vaut également pour l'article 1^{er}.

La Commission des Finances décide de remplacer le mot « moderniser » par le mot, purement descriptif, de « remplacer ».

Selon le Conseil d'État, il y a lieu de remplacer le mot « relatif » par celui de « relative ».

La Commission des Finances procède au remplacement préconisé.

Article 1^{er}

La disposition inscrite à l'article 1^{er} vise à créer la base légale pour permettre à l'Administration des contributions directes (ACD), administration sous l'autorité de tutelle du Ministre des Finances, de financer la modernisation et la digitalisation de l'ensemble du processus informatique relatif à l'imposition et au recouvrement des impôts perçus. Cette modernisation s'inscrit sur une période s'étalant sur les années 2026-2030.

Par le biais de l'amendement parlementaire 1^{er}, la Commission des Finances modifie l'article 1^{er} comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Le Gouvernement est autorisé à financer ~~la modernisation et la digitalisation de~~ l'acquisition et l'implémentation d'un progiciel commercial prêt à l'emploi en vue de remplacer l'ensemble du processus informatique digital relatif à ~~de~~ l'imposition et au ~~du~~ recouvrement des impôts perçus par l'Administration des contributions directes pour la période de 2026-2030. ».

Les modifications proposées découlent de l'observation du Conseil d'État à l'égard de l'intitulé du projet de loi qui vaut également pour l'article 1^{er}. Les mots « la modernisation et la digitalisation de », jugés subjectifs, sont ainsi remplacés par les mots « l'acquisition et l'implémentation d'un progiciel commercial prêt à l'emploi en vue de remplacer ».

Le Conseil d'État ne formule pas d'observation à l'égard du présent amendement dans son avis complémentaire.

Article 2

Le présent article détermine l'enveloppe budgétaire servant au financement de ces travaux et faisant l'objet du présent projet de loi.

Le Conseil d'État constate que cette disposition détermine le montant maximum des dépenses engagées au titre de l'exécution de la loi en projet et que les auteurs ont prévu une clause d'adaptation du montant maximum, qui, selon le texte, correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires de 968,04 points, applicable au 1^{er} mai 2025.

L'adaptation du montant maximum autorisé a lieu en fonction de la variation de l'échelle mobile des salaires et « de toute autre modification de législation ayant un impact sur les tarifs ».

Si le premier facteur de variation est défini avec suffisamment de précision, le Conseil d'État s'interroge sur les contours exacts du critère d'adaptation relatif aux modifications législatives ayant un impact sur les tarifs. Quels sont les tarifs visés ? Quelles sont les hypothèses visées ? Qui détermine si un tel impact existe ?

Dans la mesure où l'on se situe dans une matière réservée à la loi en vertu de l'article 117, paragraphes 3 et 4, de la Constitution, le Conseil d'État estime que le libellé de la disposition d'adaptation visée manque de précision et est source d'insécurité juridique. Il doit dès lors s'y **opposer formellement**.

Par le biais de **l'amendement parlementaire 2**, la Commission des Finances supprime les mots « et de toute autre modification de la législation ayant un impact sur les tarifs » suite à l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'État face à l'imprécision de la disposition de l'adaptation du montant prévu par d'éventuelles modifications législatives ayant un impact sur les tarifs et à l'insécurité juridique qui en découle.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État signale que suite à la suppression des mots « et de toute autre modification de la législation ayant un impact sur les tarifs », l'opposition formelle pour insécurité juridique n'a plus lieu d'être.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État signale qu'à l'alinéa 1^{er}, lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

La Commission des Finances insère l'exposant en question.

Le Conseil d'État indique, toujours à l'alinéa 1^{er}, qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. Par conséquent, il y a lieu d'écrire « 226 032 885 euros ». Par ailleurs, il convient d'écrire « toutes taxes comprises » en toutes lettres.

La Commission des Finances procède aux modifications recommandées par le Conseil d'État.

Article 3

Cet article dispose que les dépenses visées à l'article 2 sont imputées sur les crédits du budget des dépenses courantes de l'Administration des contributions directes ». Pour le commencement des travaux en 2026, les dépenses seront imputées sur les articles budgétaires existants, repris plus extensivement sur la fiche financière.

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées dans le cadre de ses considérations générales.

Article 4

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, l'article sous avis est à supprimer.

La Commission des Finances décide de suivre la recommandation du Conseil d'État et de supprimer l'article 4.

5. Texte proposé par la commission parlementaire

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8683 dans la teneur qui suit :

Projet de loi relative au financement d'un progiciel commercial prêt à l'emploi en vue de remplacer l'ensemble du processus digital de l'imposition et du recouvrement des impôts perçus par l'Administration des contributions directes

Art. 1^{er}.

Le Gouvernement est autorisé à financer l'acquisition et l'implémentation d'un progiciel commercial prêt à l'emploi en vue de remplacer l'ensemble du processus digital de l'imposition et du recouvrement des impôts perçus par l'Administration des contributions directes pour la période de 2026-2030.

Art. 2.

Les dépenses engagées au titre des travaux nécessaires visés à l'article 1^{er} ne peuvent pas dépasser le montant de 226 032 885 euros, toutes taxes comprises.

Ce montant correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires de 968,04 points, applicable au 1^{er} mai 2025. Il est adapté en fonction de la variation de l'échelle.

Art. 3.

Les dépenses visées à l'article 2 sont à charge des crédits de l'Administration des contributions directes.

*

Luxembourg, le 22 juin 2026

Le Président-Rapporteur,

Diane Adehm