



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 7554

Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Date de dépôt : 06-04-2020
Date de l'avis du Conseil d'État : 08-07-2020
Auteur(s) : Monsieur Gilles Roth, Député
Monsieur Marc Spautz, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
06-04-2020	Déposé	7554/00	<u>3</u>
14-05-2020	Avis de la Chambre de Commerce (6.5.2020)	7554/01	<u>6</u>
26-05-2020	Avis de la Chambre des Salariés (11.5.2020)	7554/02	<u>11</u>
08-07-2020	Avis du Conseil d'État (8.7.2020)	7554/03	<u>14</u>
20-08-2020	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (18.8.2020) 2) Prise de position du Gouvernement (11.5.2020)	7549/04, 7551/04, 7552/02, 7553/04, 7554/04, 7556/04	<u>19</u>
01-12-2023	Retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés - Dépêche du Président de la Chambre des Députés à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement ([...]	7554/05	<u>24</u>

7554/00

N° 7554

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu**

* * *

*Dépôt (Monsieur Léon Gloden, Député, Monsieur Laurent Mosar, Député,
Monsieur Gilles Roth, Député) et transmission à la Conférence des Présidents
(6.4.2020)*

Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (17.4.2020)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	2
3) Commentaire de l'article unique.....	2

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'artisanat est constitué à peu près 7.500 entreprises et occupe à lui seul environ 94.000 personnes. Autrement dit, une personne sur cinq travaille dans ce secteur. L'artisanat est le premier employeur du pays.

Les trois-quarts des entreprises du secteur sont des micro-entreprises occupant entre 0 à 9 salariés. Ces micro-entreprises représentent environ 13% de l'emploi total de l'artisanat. Elles sont particulièrement vulnérables et davantage exposées aux crises économiques, comme celle qui se dessine à la suite de l'actuelle crise sanitaire due au virus Covid-19, que les grandes structures voire les entreprises de taille moyenne qui sont souvent mieux outillées et disposent de suffisamment de ressources pour faire face à une situation de crise.

Il nous faut donc une politique volontariste de soutien en faveur de ces entreprises. Il est vrai que le gouvernement actuel a prévu un programme de stabilisation de l'économie dans le sillage de la crise Covid-19 afin de venir en aide aux entreprises. Or, parmi les mesures annoncées, certaines mesures s'appliquent aux PME de manière générale, partant également aux microéconomies, il n'en demeure pas moins qu'une seule de ces mesures concerne spécifiquement les microentreprises. Il est impératif à nos yeux de venir dès lors en aide à ce type d'entreprises, et de prévoir à côté des mesures d'ores et déjà annoncées, une mesure supplémentaire afin de mettre toutes les chances du côté de ces entreprises et leur permettre de passer le cap de la crise dans les meilleures conditions possibles.

Voilà pourquoi nous proposons, en plus des mesures annoncées dans d'autres propositions de loi (suspension des loyers combinée avec un sursis de paiement jusqu'au 30 juin 2021, irrecevabilité des faillites sur assignation jusqu'à deux mois après la fin de l'état de crise et extension du régime de l'indemnité d'urgence pour entreprises et indépendants), un allègement de la charge fiscale des plus petites entreprises de l'artisanat.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. unique

Il est proposé d'introduire un nouvel article 133bis libellé comme suit :

« En ce qui concerne le bénéfice commercial réalisé par une entreprise artisanale occupant moins de 10 salariés, un règlement grand-ducal pourra prévoir que la partie du bénéfice dépassant la moyenne des bénéfices de l'exercice envisagé et des deux exercices précédents sera considéré comme revenu extraordinaire au sens de l'article 132, imposable d'après les dispositions de l'article 131, et fixer un taux applicable à ce revenu en fonction du revenu ordinaire, et sans que la réduction d'impôt résultant de la présente mesure ne puisse dépasser 10.000 euros. »

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'objet de la disposition est d'introduire à l'instar de ce qui existe au niveau du secteur agricole un système de *carry back, carry forward* permettant de considérer une partie du bénéfice réalisée au cours de l'après-crise par les entreprises artisanales de taille réduite comme revenu extraordinaire imposable à un taux plus favorable que le taux de progression du barème.

La mesure en question permet aux entreprises artisanales de récupérer au cours de l'exercice 2021 une partie des pertes à essayer lors de l'exercice 2020 du fait qu'elles se voient tout simplement contraintes de cesser actuellement toute activité en raison des mesures de confinement. Du moment que ces entreprises tirent profit du régime d'aides étatiques mises en place par les mesures législatives récemment adoptées par le parlement, elles se verront obligées d'en rembourser une partie une fois la crise passée. Afin de ne pas les priver des liquidités nécessaires pour revenir à meilleure fortune, la disposition en question permet de diminuer en partie leur charge fiscale. Le montant maximal de la faveur fiscale est de 10.000 euros. Le taux de faveur est calculé sur la part du bénéfice 2021 dépassant la moyenne des exercices 2019 et 2020. La disposition s'applique aux entreprises artisanales au sens de l'article 14 LIR. Elle vise avant tout à soutenir les entreprises familiales de taille réduite, pilier de l'entrepreneuriat luxembourgeois dont la situation financière risque d'être très fortement compromise par les mesures d'arrêt initiées dans le cadre de la lutte contre le virus Covid-19.

Gilles ROTH
Député

Marc SPAUTZ
Député

7554/01

N° 7554¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI**modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(6.5.2020)

La proposition de loi sous avis (ci-après, la « Proposition ») a pour objet d'introduire un article 133 bis dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (ci-après, la « LIR ») afin de permettre que la partie du bénéfice dépassant la moyenne des bénéfices de l'exercice envisagé et des deux exercices précédent soit considérée comme revenu extraordinaire, bénéficiant ainsi d'un taux d'imposition préférentiel, sous réserve de l'adoption d'un règlement d'exécution qui n'est à ce jour pas disponible.

En bref

- La Proposition emporte l'assentiment de la Chambre de Commerce dans son principe. Le report encadré des pertes pour le passé, alors qu'il était jusque-là admis uniquement pour le futur, permet, dans certaines circonstances, d'accroître les liquidités des entreprises en période de perte ou de baisse de revenu.
- La Chambre de Commerce doit cependant s'opposer au champ d'application *ratione personae* de la Proposition en ce que, sans aucune justification valable, elle limite son bénéfice aux entreprises artisanales de moins de 10 personnes.

Dans le contexte de la pandémie de « Covid-19 », la Proposition tend à atténuer les effets des pertes financières auxquelles les entreprises artisanales occupant moins de 10 personnes sont, vont ou risquent d'être confrontées dans les mois à venir.

Cette Proposition vient étoffer la palette d'aides déjà disponibles ou encore en cours d'élaboration, chacune étant particulière au regard du type de soutien (aide financière remboursable ou non, extension des délais de dépôt de déclaration, ...) et au regard des destinataires (entreprises visées par l'obligation de cessation des activités, (micro-) entreprises dont l'activité a considérablement baissé, ...).

La Chambre de Commerce, pour apprécier la Proposition, va donc s'attacher à étudier ces deux volets séparément.

1. Quant au type de mesure

La Proposition est inspirée du mode de calcul du bénéfice agricole et forestier figurant à l'article 133 LIR qui permet « *d'écrêter les revenus exceptionnels d'une année en considérant comme extraordinaires les revenus dépassant une moyenne des revenus des 4 dernières années (y compris l'exercice courant)*¹ ».

La Chambre de Commerce ne peut que souscrire à cet objectif qui s'inscrit historiquement dans la droite ligne des mesures qu'elle soutient.

¹ Annotation sous l'article 133 LIR

En effet, dès 1955 dans le cadre des discussions qui ont précédé à l'élaboration de la LIR, dans son avis sur le projet de loi n°571 portant réforme de l'impôt sur le revenu, elle écrivait qu'« *une stricte application de la règle de l'annualité de l'impôt est contraire à la justice fiscale ; il y a donc lieu d'en tempérer les rigueurs dans la mesure du possible, et ce notamment dans l'intérêt des entreprises petites et moyennes* ». Cette phrase prend plus que jamais son sens dans le contexte actuel.

Les membres élus de la Chambre de Commerce ont d'ailleurs proposé la semaine dernière cette méthode comme l'une des 11 mesures immédiates de soutien aux entreprises dans le contexte de la crise actuelle². Sachant que la plupart des entreprises ne paieront probablement pas d'impôts en raison de leurs difficultés financières et de la dégradation de leur rentabilité dans le sillage de la crise, l'étalement des paiements liés aux échéances fiscales pour pallier aux besoins de liquidité ne concernera qu'un pourcentage restreint d'entreprises. Avec la mise en place d'un système de report de pertes en arrière (« carry back »), la créance fiscale ainsi existante pourrait être remboursée par l'Etat, augmentant ainsi la liquidité des entreprises.

Cependant, pour rendre cette mesure pleinement efficace, la Chambre de Commerce recommande d'étendre davantage la période d'étalement des pertes, de façon similaire à ce qui se fait pour le bénéfice agricole et forestier, sans aller jusqu'à un report en arrière illimité jusqu'à élimination totale des pertes.

L'analyse des systèmes fiscaux étrangers relève que nombre de pays appliquent un report des pertes en arrière, hors contexte de Covid-19, si bien que se priver d'un tel système nuirait certainement à la compétitivité fiscale du Luxembourg qui doit jouer même en période de crise. Ceci étant, et à plus forte raison, il serait intéressant d'étendre et de continuer la mesure au-delà de 2021. Le texte en projet ne limite d'ailleurs pas la durée de la disposition même si le commentaire de l'article unique ne se réfère qu'aux pertes de 2020.

Enfin, aussi longtemps que la Proposition ne sera pas accompagnée par un règlement grand-ducal d'exécution, elle restera lettre morte. La Chambre de Commerce regrette donc l'absence, ne fut-ce que d'un projet, de règlement en pareille situation d'urgence, sans compter que la sécurité et cohérence juridique appelleraient l'adoption concomitante de la loi et du règlement en projet.

2. Quant aux destinataires de la mesure

La Chambre de Commerce observe que la mesure est limitée, quant à ses bénéficiaires, aux entreprises artisanales employant moins de 10 personnes.

Par conséquent, elle doit s'opposer purement et simplement à la Proposition pour des raisons d'égalité devant la loi sur base de l'article 10bis de la Constitution et d'égalité devant l'impôt prévue à l'article 101 de la Constitution.

Le principe d'égalité devant la loi fiscale ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour autant que la différence de traitement repose sur des disparités objectives et qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

C'est ainsi que les travaux préparatoires de la LIR dans les années '50, ont estimé que le recours à ce régime était justifié, sans toutefois faire référence à un quelconque principe constitutionnel, car il était possible de « *délimiter les cycles de production qui dépendent avant tout de lois naturelles* ».

Dans le cas présent, la Chambre de Commerce estime que les entreprises subissent toutes la crise à des degrés divers qui ne sont pas influencés par le fait que l'entreprise appartienne ou non au secteur de l'artisanat, mais bien plutôt par le fait que l'entreprise a subi, par exemple, une interdiction légale temporaire d'exercer en raison de l'état d'urgence. L'artisanat, dont les activités sont listées dans le

² Voir la mesure n°6.

règlement grand-ducal du 1^{er} décembre 2011³, comprend d'ailleurs certaines des branches dont la rentabilité a été améliorée par la crise (alimentation, etc). L'appartenance à ce secteur ne peut donc pas constituer un critère valable permettant de justifier le bénéfice d'un régime fiscal de faveur.

La Chambre de Commerce recommande dès lors d'accorder le bénéfice de cette mesure à toutes les micro-entreprises, quel que soit le secteur d'activités, en supprimant dans la disposition projetée le terme « artisanale », sinon de fixer un critère objectif de différenciation, en prenant exemple sur d'autres (projets de) lois pris(es) dans le contexte de crise⁴ qui font référence notamment au concept des micro-entreprises au sens de la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises et portant abrogation 1^o des articles 2, 3, 4 et 6 de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ; et 2^o de l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie.

Sans qu'elle veuille retenir à tout prix ce concept qu'il conviendrait d'analyser plus en détails, la Chambre de Commerce remarque tout de même que l'exposé des motifs de la Proposition fait lui-même référence à la notion de micro-entreprise.

Cette solution apporterait par ailleurs une cohérence entre les mesures au travers desquelles la Chambre de Commerce constate que ses ressortissants ont de plus en plus de mal à naviguer et contribuerait ainsi à une certaine simplification administrative.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres commentaires à formuler à ce stade.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord à la Proposition que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

3 Règlement grand-ducal du 1^{er} décembre 2011 ayant pour objet:

1. d'établir la liste et le champ d'application des activités artisanales prévues à l'article 12(1) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales;
2. de déterminer les critères d'équivalence prévus à l'article 12(3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales;
3. d'abroger le règlement grand-ducal du 4 février 2005 déterminant le champ d'activité des métiers principaux et secondaires du secteur artisanal;
4. d'abroger le règlement grand-ducal du 4 février 2005 ayant pour objet d'établir une nouvelle liste des métiers principaux et secondaires, prévus à l'article 13(1) de la loi modifiée du 28 décembre 1988;
5. d'abroger le règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1989 fixant les critères d'équivalences prévues à l'article 13 de la loi modifiée du 28 décembre 1988.

4 Voir notamment le projet de loi n°7553 portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7554/02

N° 7554²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(11.5.2020)

Par lettre en date du 29 avril 2020, réf. : 831xac924, M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle la proposition de loi sous rubrique.

*

OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi a pour objet d'introduire un système de *carry back, carry forward* du bénéfice commercial pour les entreprises artisanales de moins de 10 salariés.

*

CONTEXTE

Selon les auteurs de la proposition de loi, l'artisanat compte 7 500 entreprises et emploie environ 94 000 personnes et est de ce fait le premier employeur du pays. Parmi ces entreprises, 75% comptent moins de dix salariés et sont particulièrement vulnérables en cas de crise économique.

Afin de soutenir ces petites entreprises artisanales, les mesures déjà prises par le Gouvernement dans le cadre de son plan de stabilisation de l'économie s'avèrent insuffisantes pour le cas particulier des microentreprises. Qui plus est, bon nombre des mesures sont remboursables ou ne font que décaler dans le temps les obligations de paiement dans le temps.

*

EXPLICATION DE LA PROPOSITION DE LOI

Afin de permettre aux microentreprises artisanales de surmonter la crise liée au COVID-19, il est proposé d'instaurer une mesure spécifique fiscale spécifique qui permet d'alléger leur charge fiscale par le biais un système de *carry back, carry forward* à l'instar de celui déjà existant dans le secteur agricole (art. 133 L.I.R.).

Plus dans les détails, les auteurs plaident pour que, pour les seules entreprises artisanales de moins de 10 salariés, la partie du bénéfice commercial dépassant la moyenne des deux exercices précédents soit considéré comme revenu extraordinaire (art. 132 L.I.R.) et donc imposable selon les dispositions de l'article 131 L.I.R. à un taux à déterminer par règlement grand-ducal. La réduction d'impôt proposée par le présent projet de loi ne pouvant toutefois pas dépasser 10 000 euros.

*

COMMENTAIRES DE LA CSL

Si notre chambre professionnelle approuve pleinement le principe de pérennisation de la situation d'entreprises qui pâtissent des nécessaires mesures de lutte contre la propagation de COVID-19 – et, partant, de celle de leurs salariés – elle se doit toutefois de relever que la proposition de loi a pour finalité de réduire la charge fiscale des entreprises visées de façon durable puisqu'aucune limite dans le temps n'est proposée par les auteurs de la proposition de loi sous rubrique.

Or, force est de constater que depuis de nombreuses années les entreprises bénéficient de nombreuses faveurs fiscales en tout genre au nom de la sacrosainte compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Si ce sont essentiellement les grandes entreprises qui parviennent à tirer profit de ces faveurs, les petites et moyennes entreprises en bénéficient également.

De façon plus générale, il appert que par l'effet cumulé des restrictions d'activité et du mode de calcul de l'impôt, les entreprises bénéficieront mécaniquement d'une réduction de leur charge fiscale pour l'exercice en cours puisque leur bénéfice commercial sera moindre.

Dès lors, notre chambre professionnelle préconise que le soutien accordé aux entreprises artisanales de moins de dix salariés se fasse plutôt par le biais d'aides remboursables en prévoyant un délai de remboursement approprié (plusieurs mois, voire années selon l'évolution de la situation sanitaire et la reprise de l'activité économique sans restrictions particulières et l'éventuelle apparition d'une deuxième vague de la pandémie).

Dans ce contexte, notre chambre professionnelle tient à rappeler que si les entreprises sont fortement impactées par les restrictions d'activité économiques, les salariés ne sont pas en reste de ce point de vue. Alors même que le Gouvernement a pris des mesures fortes afin de soutenir ces premières, peu est fait afin d'atténuer les effets délétères sur les individus les plus vulnérables, à l'instar des chômeurs (actuels et futurs), qui du fait de la crise et de ses conséquences économiques à court et moyen terme peineront à retrouver rapidement un emploi, ou des personnes ayant des contrats de travail à durée déterminée, voire intérimaires.

Luxembourg, le 11 mai 2020

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

7554/03

N° 7554³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI**modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(8.7.2020)

Par dépêche du 17 avril 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 6 avril 2020 par les députés Gilles Roth et Marc Spautz, et déclarée recevable en date du 17 avril 2020.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique.

Une fiche financière, telle que prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, comptabilité et la trésorerie de l'État, et qui est requise à chaque fois que la proposition est susceptible de grever le budget de l'État, fait défaut.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 12 et 19 mai 2020.

Une prise de position du Gouvernement n'est pas parvenue au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous examen vise à offrir la possibilité à un règlement grand-ducal de prévoir que, pour une entreprise artisanale occupant moins de dix salariés, le bénéfice commercial réalisé dépassant la moyenne des bénéfices de l'exercice envisagé et des deux exercices précédents sera considéré comme un revenu extraordinaire. La proposition prévoit que ledit règlement grand-ducal fixera le taux applicable à ce revenu extraordinaire dans la limite d'une réduction d'impôt maximale de 10 000 euros.

D'après ses auteurs, la proposition de loi a pour but de mettre en œuvre une politique volontariste de soutien en faveur des plus petites entreprises artisanales. La proposition de loi sous avis constitue ainsi une mesure spécifique aux microentreprises complémentaire des mesures gouvernementales générales d'aide aux entreprises adoptées pour faire face à la pandémie de Covid-19.

*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE*Article unique*

L'article unique de la proposition de loi sous rubrique a pour objet, par le biais d'un nouvel article 133bis à insérer dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, ci-après « LIR », de qualifier dans le chef de certaines entreprises la partie du bénéfice dépassant la moyenne

des bénéficiaires de l'exercice envisagé¹ et des deux exercices précédents de revenu extraordinaire au sens de l'article 132 de la même loi. Ce revenu extraordinaire sera imposable, d'après les dispositions de l'article 131 LIR, à un taux d'imposition spécifique qui sera fixé par un règlement grand-ducal. Il est également proposé de limiter la réduction d'impôt résultant de la mesure en question à un montant de 10 000 euros.

Une disposition similaire existe déjà à l'égard des contribuables réalisant un bénéfice agricole et forestier (article 133 LIR)², l'exécution de ladite disposition étant assurée par le règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1988 portant exécution de l'article 133 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, tel que cet article a été modifié par la loi du 24 décembre 1988. L'objectif de cette disposition est d'annuler l'aggravation d'impôt résultant de l'application d'un tarif annuel progressif à des revenus fortement variables par années. Ce système permet ainsi de modérer la progressivité en soustrayant aux taux d'accroissement élevés les pointes de bénéficiaires dépassant une moyenne de plusieurs années. Le Conseil d'État comprend la volonté des auteurs de la proposition de loi de vouloir transposer ce système à d'autres catégories de revenus, mais il ne peut pas approuver la démarche consistant à reprendre de manière littérale le libellé d'une disposition, sortie de son contexte, à plus forte raison lorsque ce contexte précis a dicté la formulation retenue. L'article 133 LIR, dans sa teneur initiale, ne visait que les bénéficiaires des exploitations viticoles, pour lesquels la fixation d'un taux spécifique prenant en considération les fortes fluctuations de ces bénéficiaires en raison des aléas climatiques a été reléguée, pour des raisons historiques, à un règlement grand-ducal³. Lors de l'extension de ce système à tous les bénéficiaires agricoles et forestiers par la loi du 24 décembre 1988 portant modification de certaines dispositions de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le Conseil d'État avait toutefois émis certaines réserves sur le plan de l'égalité devant la loi⁴, aspect sur lequel il entend revenir dans les développements qui suivent. Au préalable, le Conseil d'État donne à considérer que l'extension du régime exceptionnel de l'article 133 LIR contrevient, d'une part, au principe de la compétence retenue dont dispose le législateur en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution dans les matières réservées à la loi et, d'autre part, réduit fortement la portée de la mesure envisagée en limitant le champ d'application de la mesure à un nombre limité de contribuables.

La proposition de loi concerne une matière que l'article 99, première phrase, de la Constitution réserve à la loi. Aux termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, tel qu'il a été révisé en date du 18 octobre 2016, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution⁵. L'application de ces critères à la matière fiscale implique, selon la Cour constitutionnelle, que « la loi doit fixer les règles essentielles concernant l'assiette, le taux et le recouvrement de l'impôt »⁶. Le Conseil d'État se doit de constater que les critères précités ne sont pas remplis par l'article unique de la proposition de loi sous examen, et doit, par conséquent, s'y opposer formellement.

1 Le Conseil d'État note que les auteurs de la proposition de loi indiquent dans leur commentaire de l'article unique que la mesure prendra en considération la moyenne des bénéficiaires pour les années 2021, 2020 et 2019 alors que la moyenne à prendre en considération sur la base du texte de loi proposé est celle des bénéficiaires de l'exercice envisagé et des deux exercices précédents, à savoir les années 2020, 2019 et 2018.

2 Article 133 LIR : « En ce qui concerne les bénéficiaires des exploitations agricoles et forestières au sens de l'article 61, à l'exception des bénéficiaires provenant de la sylviculture, un règlement grand-ducal pourra prévoir que la partie du bénéfice dépassant la moyenne des bénéficiaires de l'exercice envisagé et des cinq exercices entiers précédents sera considérée comme revenu extraordinaire au sens de l'article 132, imposable d'après les dispositions de l'article 131, et fixer un taux applicable à ce revenu en fonction du revenu ordinaire. »

3 Avis du Conseil d'État du 2 avril 1965 relatif au projet de loi portant réforme de l'impôt sur le revenu (doc. parl. n° 571¹⁶).

4 Avis du Conseil d'État du 13 décembre 1988 relatif au projet de loi portant modification de certaines dispositions de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu : « Ce que le Conseil d'État reproche la mesure d'extension envisagée est qu'elle s'appliquera à tout un secteur de l'économie dont le régime fiscal comporte déjà un certain nombre d'éléments de calcul forfaitaire qui mènent une base d'imposition plutôt avantageuse par rapport d'autres contribuables. Ainsi s'accroîtra la différence entre contribuables de catégories différentes, ce qui fait craindre que le principe de l'égalité de tous devant l'impôt ne subisse une sérieuse entorse. » (doc. parl. n° 3254).

5 Avis du Conseil d'État n° 52.137 du 30 mars 2018, relatif au projet de loi 1. relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers résultants de l'exposition aux rayonnements ionisants et à la sécurité des sources de rayonnements ionisants contre les actes de malveillance ; 2. relative à la gestion des déchets radioactifs, du transport de matières radioactives et de l'importation ; 3. portant création d'un carnet radiologique électronique (doc. parl. n° 7172¹, p. 3).

6 Arrêt n° 38/07 de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2007, publié au Journal officiel du Grand-duché de Luxembourg (Mém. A – n° 36 du 15 mars 2007, p. 742).

À l'instar de l'article 133 LIR précité, le Conseil d'État constate que la mesure en projet n'a vocation à s'adresser qu'aux seules entreprises individuelles, aux entreprises commerciales collectives ainsi qu'à tous autres types de sociétés ou d'organismes dits fiscalement transparents. Suivant le principe de la transparence fiscale, comme prévu par le paragraphe 11*bis*⁷ de la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (« *Steueranpassungsgesetz* »), l'imposition du bénéfice réalisé par une entité transparente n'a pas lieu dans le chef de celle-ci, mais directement dans le chef de son associé pour sa quote-part dans le bénéfice global de l'entité. La mesure proposée n'a donc pas vocation à s'appliquer aux entités fiscalement opaques, c'est-à-dire aux organismes à caractère collectif soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités au sens de l'article 159 LIR. En effet, il ressort du règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 1969 portant exécution de l'article 162 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu que les dispositions des articles 131 et 132 LIR ne s'appliquent pas aux entreprises soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités. Or, il ressort des statistiques publiées sur le site internet de la Chambre des métiers⁸ que sur 7 459 entreprises artisanales recensées en 2018, seules 1 832 entreprises revêtaient la forme d'entreprises individuelles, de sorte que la mesure proposée ne bénéficiera qu'à un nombre assez réduit de contribuables. En ce qui concerne la référence à un critère objectif de différenciation, le Conseil d'État considère, à l'instar de la Chambre de commerce, qu'il y a lieu de se référer au concept de microentreprise pour délimiter le champ d'application de la mesure, ce concept ayant par ailleurs déjà été utilisé dans la loi concernant l'impôt sur le revenu⁹.

Le texte de l'article unique restreint finalement le champ d'application de la disposition proposée au « bénéfice commercial réalisé par une entreprise artisanale [...] ». Le Conseil d'État donne à considérer que la loi concernant l'impôt sur le revenu distingue huit catégories de revenus nets¹⁰, auxquelles s'appliquent, d'une part, certaines dispositions communes et, d'autre part, un certain nombre de dispositions qui sont propres à chaque catégorie de revenu. À l'intérieur d'une même catégorie de revenus nets cependant, les règles d'imposition sont les mêmes pour tous les contribuables. Cette inégalité de traitement risque ainsi de poser problème au regard de l'article 10*bis* de la Constitution et du principe de l'égalité de traitement y inscrit ainsi que, par ailleurs, au regard de l'article 101 de la Constitution qui pose le principe de l'égalité devant les charges publiques, et constitue, en matière de charges publiques, une application de l'article 10*bis* précité¹¹. En effet, la non-discrimination est un aspect du principe d'égalité qui est compris comme interdisant le traitement de manière différente de situations similaires, à moins que la différenciation soit objectivement justifiée, adéquate et proportionnée à son but¹². Dans l'attente d'arguments répondant aux critères précités, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Par ailleurs, la même réserve de dispense doit être formulée au regard du traitement différencié selon le statut juridique des artisans. Si le législateur entend maintenir la limitation de la mesure fiscale

7 Paragraphe 11*bis* de la loi modifiée du 16 octobre 1934 : « Les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite simple, les sociétés en commandite spéciale, les groupements d'intérêt économique, les groupements européens d'intérêt économique, les sociétés commerciales momentanées, les sociétés commerciales en participation et les sociétés civiles sont considérées comme n'ayant pas de personnalité juridique distincte de celle des associés, excepté ceux de ces organismes qui sont des organismes non résidents visés par l'article 2 de la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents ou par l'article 3 de la directive 2009/133/CE du Conseil du 19 octobre 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statuaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre. »

8 <https://www.cdm.lu/artisanat/chiffres-et-statistiques>

9 Article 50*bis* LIR (abrogé à partir du 1^{er} juillet 2016), alinéa 6 : « Les entreprises présentant les caractéristiques d'une micro, petite ou moyenne entreprise peuvent cependant établir la valeur estimée de réalisation (...) ».

10 Article 10 LIR : « Entrent seuls en ligne de compte pour la détermination du total des revenus nets au sens du second alinéa de l'article 7 : 1. le bénéfice commercial, 2. le bénéfice agricole et forestier, 3. le bénéfice provenant de l'exercice d'une profession libérale, 4. le revenu net provenant d'une occupation salariée, 5. le revenu net résultant de pensions ou de rentes, 6. le revenu net provenant de capitaux mobiliers, 7. le revenu net provenant de la location de biens, 8. les revenus nets divers spécifiés à l'article 99 ci-après ».

11 Arrêt n° 106/13 de la Cour constitutionnelle du 20 décembre 2013, publié au Journal officiel du Grand-duché de Luxembourg (Mém. A – n° 2 du 3 janvier 2014, p. 32) ; Voir également les arrêts n°s 136/18 du 18 mai 2018 (Mém. A – n° 426 du 30 mai 2018) et 126/16 du 9 décembre 2016 (Mém. A – n° 254 du 15 décembre 2016).

12 Avis du Conseil d'État n° 60.224 du 2 juin 2020 relatif au projet de loi portant dérogation aux dispositions : 1° des articles L. 151-1, alinéa 1^{er}, et L. 151-4, du Code du travail ; 2° de l'article 16 de loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'État, dans les établissements publics et dans les écoles ; 3° des articles 6 et 17 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ; 4° des articles 22, 25, 26 et 28*bis* de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, (doc. parl. 7588¹, p. 4).

envisagée aux seuls artisans, personnes physiques, le Conseil d'État l'invite à s'en expliquer et à démontrer, plus spécifiquement, les différences objectives justifiant qu'une différence soit établie entre les artisans exerçant leur activité en leur nom propre, qui bénéficieraient de la mesure, et les artisans exerçant leur activité sous la forme d'une personne morale, qui s'en verraient exclus.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Article unique

Lorsque le dispositif ne contient qu'un article unique, il est en fait mention du terme article en toutes lettres, sans recourir à la forme abrégée « Art. », pour écrire « **Article unique.** »

La phrase liminaire est à rédiger comme suit :

« Après l'article 133 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est inséré un article 133*bis* nouveau libellé comme suit : ».

À l'occasion de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Partant, le texte à insérer est à faire précéder des termes « Art. 133*bis*. ».

Au début de l'article 133*bis* à insérer, il convient d'écrire « dix salariés » en toutes lettres.

À la fin de l'article 133*bis* à insérer, il convient de remplacer les termes « de la présente mesure » par les termes « du présent article ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 8 juillet 2020.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

La Présidente,

Agny DURDU

7549/04, 7551/04, 7552/02, 7553/04,
7554/04, 7556/04

N° 7549⁴

N° 7551⁴

N° 7552²

N° 7553⁴

N° 7554⁴

N° 7556⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI

**instituant des dispositions transitoires concernant les baux à loyer
dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19**

PROPOSITION DE LOI

**portant suspension pendant la durée de l'état de crise des
loyers relatifs aux baux commerciaux et à usage profes-
sionnel et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu**

PROPOSITION DE LOI

**ayant pour objet de déclarer irrecevable pendant la durée de
l'état de crise et les deux mois qui suivent, les demandes en
faillite sur assignation à l'égard des entreprises en difficultés
financières en raison de la pandémie du COVID-19**

PROPOSITION DE LOI

**portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée
en faveur des micro-entreprises et indépendants dans
le cadre de la pandémie du Covid-19**

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu**

PROPOSITION DE LOI

instituant des dispositions transitoires concernant les contrats de crédits à la consommation dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (18.8.2020).....	2
2) Prise de position du Gouvernement (11.5.2020).....	2

*

DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(18.8.2020)

Monsieur le Président,

À la demande du Premier Ministre, Ministre d'État, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement à l'égard des propositions de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Premier Ministre,
Ministre d'État*

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Marc HANSEN

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

(11.5.2020)

Les six propositions de loi ont toutes perdues de leur actualité alors que le Gouvernement a entre-temps adopté tout un éventail d'initiatives et de mesures sinon identiques pour tout le moins similaires quant à leurs effets à celles proposées par leurs auteurs respectifs.

Citons à titre d'exemple :

- l'indemnité d'urgence pour indépendants,
- l'aide financière directe non-remboursable et défiscalisée,
- la subvention en capital sous forme d'une avance remboursable pour les entreprises en difficultés financières,
- la procédure accélérée en matière de chômage partiel,
- les reports de paiement en matière fiscale et de cotisations sociales,
- la suspension des délais juridictionnels et autres,
- le moratoire accordé par certaines banques sur le remboursement des prêts existants,
- l'assouplissement des conditions de remboursement des prêts et crédits SNCI,
- le remboursement anticipé de la TVA,

- l’annulation des avances fiscales pour les deux premiers trimestres,
- les délais de paiement d’échéances fiscales de 4 mois,
- les mesures pour indépendants au niveau du paiement des cotisations sociales,
-

En ce qui concerne la proposition de loi instituant des dispositions transitoires concernant les contrats de crédits à la consommation dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19 (n° doc. parl. : 7556), l’auteur propose un cadre légal qui permette d’échelonner le paiement des intérêts débiteurs et de la dette de trois mois au profit des personnes physiques, ménages et micro-entreprises ayant subi des difficultés de remboursement de leurs crédits en raison du Covid-19. Comme le mécanisme préconisé entend intervenir, en les régulant, les effets d’un lien contractuel de droit privé dûment instauré, qui de surcroît nécessite un accord entre parties pour la mise en oeuvre de cet échelonnement, le Gouvernement, tout en n’étant pas persuadé de la plus-value qu’apporterait un tel dispositif légal, préfère laisser ce type d’arrangement aux parties et renvoie notamment au moratoire accordé par certaines banques de la place financière.

En ce qui concerne la proposition de loi ayant pour objet de déclarer irrecevable pendant la durée de l’état de crise et les deux mois qui suivent, les demandes en faillite sur assignation à l’égard des entreprises en difficultés financières en raison de la pandémie du COVID-19 (n° doc. parl. : 7552), le Gouvernement prend note que les auteurs veulent prolonger de deux mois les mesures réglementaires arrêtées par règlement grand-ducal en ce qui concerne le droit de la faillite pendant la crise. Étant donné qu’entretemps que le Gouvernement a su déployer un important dispositif d’aides financières aux entreprises ayant pour finalité de pérenniser leurs activités et leur éviter de devoir procéder au dépôt de bilan, le Gouvernement ne partage pas la démarche des auteurs. En effet, la suspension d’un délai, fut-elle de trois mois en tout, ne permet pas de résoudre le problème de liquidité apparent en temps de crise qui est supposé à la base de la menace de tomber en faillite.

En ce qui concerne la proposition de loi modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l’impôt sur le revenu (n° doc. parl. : 7554) qui vise un allègement fiscal au profit des entreprises de moins de dix salariés, le Gouvernement permet de renvoyer à son programme de stabilisation de l’économie spécialement dédié à limiter les effets de la crise du Covid-19 en venant en aide aux entreprises par des aides financières directes non-imposables. Partant, le Gouvernement ne partage pas la démarche des auteurs.

La proposition de loi instituant des dispositions transitoires concernant les baux à loyer dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19 (n° doc. parl. : 7549), ainsi que la proposition de loi portant suspension pendant la durée de l’état de crise des loyers relatifs aux baux commerciaux et à usage professionnel et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l’impôt sur le revenu (n° doc. parl. : 7551), tendent, pour la première, à interdire toute résiliation par le bailleur d’un bail d’habitation ou à ferme pour non-paiement du loyer pendant la crise et, pour la seconde, à suspendre le paiement des loyers commerciaux et à usage professionnel pendant les mois de crise. Le Gouvernement rappelle que contrairement aux auteurs, le choix politique qu’il a adopté face au paiement des loyers pendant la crise est de favoriser et de soutenir par préférence l’arrangement entre parties au contrat, ainsi que la mise en place de régimes d’aides financières dédiées au paiement des frais courants dont les loyers plutôt que de décaler simplement le problème vers l’après crise sans pour autant régler le problème au niveau des revenus de remplacement.

La proposition de loi portant introduction d’une indemnité d’urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19 (n° doc. parl. : 7553) de 5.000, respectivement 3.000 euros avec renouvellement automatique en cas continuation de la crise en mai et juin 2020, cadre avec le régime d’aides financières mis place depuis par le Gouvernement de sorte que le dispositif a perdu son actualité.

Luxembourg, le 11 mai 2020

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7554/05

N° 7554⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu**

* * *

**RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES
DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
A LA MINISTRE DELEGUEE AUPRES DU PREMIER MINISTRE,
CHARGEE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT**

(1.12.2023)

Madame la Ministre déléguée,

J'ai l'honneur de vous informer, qu'en date du 01.12.2023 la proposition de loi modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu – N°7554 a été retirée du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

Veillez croire, Madame la Ministre déléguée, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Claude WISELER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau