

N° 4780¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

**modifiant certaines dispositions en matière d'impôts directs
et complétant le code des assurances sociales**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(24.4.2001)

SOMMAIRE

1. Remarque liminaire
2. Adaptation de la législation nationale au droit communautaire
 - 2.1. Le régime actuel
 - 2.2. L'arrêt „Zurstrassen“ de la CJCE
 - 2.3. La modification visée par le projet de loi
 - 2.4. Les critiques de la CEP•L
 - 2.4.1. Pourquoi fixer le seuil à 90%?
 - 2.4.2. Une ouverture permettant des abus
3. Mise en concordance des dates-clés des fixations et assiettes générales avec la date du passage à l'euro
4. Contribution dépendance: une exemption pour certains contribuables
 - 4.1. La modification proposée
 - 4.2. Rappel du mode de financement de la contribution dépendance
 - 4.3. Répartir la charge financière de l'assurance dépendance entre les bénéficiaires réels et potentiels
5. Exemption de la prime de démobilisation versée aux soldats volontaires
6. Exemption des indemnités bénévoles de licenciement

*

Par lettre du 22 février 2001, Monsieur Jean-Claude Juncker, Ministre des Finances, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Ledit projet propose des modifications dans plusieurs domaines.

En premier lieu, il est prévu d'établir de nouvelles règles en matière d'imposition d'époux résidant dans des pays différents.

En effet, l'arrêt „Zurstrassen“ rendu le 16 mai 2000 par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), s'oppose à ce qu'un étranger résidant et travaillant au Luxembourg, alors que son

épouse, de laquelle il n'est pas séparé, réside dans un autre Etat membre de l'Union européenne, soit fiscalement imposé par l'Administration des contributions directes au même titre qu'un célibataire.

Le projet sous avis entend porter des modifications à plusieurs articles du Code fiscal afin de les rendre conformes au droit communautaire.

Le projet vise en deuxième lieu à faire coïncider la date-clé de la fixation des valeurs unitaires de la fortune d'exploitation et des droits d'exploitation avec celle de l'introduction de l'euro au 1er janvier 2001.

La dernière date-clé remonte au 1er janvier 2001, la prochaine devrait en principe avoir lieu le 1er janvier 2004 (tous les trois ans). Le cycle des trois ans serait ainsi décalé d'une année.

Un autre changement prévu par le projet sous avis concerne la contribution dépendance. Actuellement, celle-ci est également payée par des personnes qui ne sont pas assurées contre le risque maladie au Luxembourg et qui ne peuvent donc pas bénéficier de l'assurance dépendance.

Le projet tend à limiter le prélèvement de la contribution dépendance au seul cercle de personnes susceptibles de bénéficier de l'assurance dépendance.

Enfin, les auteurs du projet proposent deux modifications plus ponctuelles. D'une part, on introduit une exemption d'impôt pour les primes de démobilisation versées aux soldats et, d'autre part, on fixe un plafond absolu de 500.000. LUF à l'exemption fiscale des indemnités bénévoles de licenciement, même si les indemnités sont versées au cours d'une période s'étendant sur plusieurs années d'imposition.

*

1. REMARQUE LIMINAIRE

2. Avant d'entrer dans l'analyse du projet sous avis, la Chambre des Employés Privés se doit de stigmatiser une fois de plus la façon de procéder du Gouvernement consistant à présenter un projet de loi fourre-tout comportant des changements dans plusieurs domaines différents. En l'espèce, le projet propose des modifications relevant à la fois du domaine fiscal et du domaine de la sécurité sociale.

Ceci est critiquable à deux égards. D'une part, une fois la loi votée, il sera délicat, pour non-initié, de placer les changements intervenus en matière d'assurance dépendance dans leur contexte et de les percevoir non pas comme des adaptations mineures, mais comme un volte-face pur et simple de la philosophie ayant prévalu jusqu'à présent.

D'autre part, notre Chambre professionnelle est d'avis qu'il aurait fallu proposer deux projets de loi distincts, alors que le présent projet ne manque pas de soulever la question de la légitimité du Ministère des Finances à proposer des changements relevant des compétences du Ministère de la Sécurité Sociale.

La CEP•L se demande par ailleurs s'il n'aurait pas été plus indiqué de faire coïncider les changements fiscaux proposés dans le présent projet de loi avec la vaste réforme fiscale prévue pour 2002.

*

2. ADAPTATION DE LA LEGISLATION NATIONALE AU DROIT COMMUNAUTAIRE

3. Suite à l'arrêt „Zurstrassen“ précité, le Luxembourg est contraint de procéder à certaines modifications du régime d'imposition prévu par la loi de l'impôt sur le revenu.

2.1. Le régime actuel

4. En vertu de l'article 119 de la loi de l'impôt sur le revenu (L.I.R.), les contribuables sont répartis en trois classes d'imposition:

- La classe 1 comprend les célibataires sans enfants, respectivement les personnes séparées et divorcées sans enfant.
- La classe 1a concerne les veufs, les personnes ayant terminé leur 64e anniversaire au début de l'année d'imposition, ainsi que les personnes qui bénéficient d'une modération d'impôt pour enfant.
- La classe 2 est réservée aux couples mariés bénéficiant de l'imposition collective.

5. En ce qui concerne plus particulièrement les couples mariés non séparés, la loi de l'impôt sur le revenu distingue plusieurs situations:

- Les deux époux résidents au Luxembourg. Dans ce cas et même lorsqu'ils habitent à des endroits différents, ils bénéficient de l'imposition collective.
- Les deux époux résidents à l'étranger, mais perçoivent leur revenu au Luxembourg. L'article 157bis L.I.R. prévoit que les contribuables non-résidents sont imposés dans la classe 2, à condition qu'ils soient imposables au Luxembourg du chef de plus de 50% des revenus professionnels de leur ménage.

L'article 157ter dispose en outre que les contribuables non-résidents imposables au Luxembourg du chef d'au moins 90% du total de leurs revenus professionnels sont, sur demande, imposés au Grand-Duché au taux d'impôt qui leur serait applicable s'ils étaient des résidents au Grand-Duché.

A noter que le seuil des 90% des revenus professionnels se détermine dans le chef des époux non-résidents mariés non pas par rapport au total des revenus professionnels du ménage, mais par rapport à la situation individuelle de chacun des époux.

- L'un des deux époux réside au Luxembourg et l'autre à l'étranger. L'époux résidant au Grand-Duché est considéré comme célibataire du point de vue fiscal et par conséquent ne peut bénéficier de l'imposition collective, plus favorable.

6. Il n'existe donc pas de traitement spécifique lorsque l'un des époux réside et travaille au Luxembourg, alors que l'autre conjoint continue à vivre à l'étranger. La législation actuelle classe l'époux résidant au Grand-Duché dans la classe d'imposition I (célibataires), respectivement dans la classe Ia s'il a des enfants à charge.

Cette situation a conduit un national belge, Monsieur Zurstrassen, résidant et travaillant au Luxembourg, alors que le reste de sa famille habite en Belgique, à saisir le tribunal administratif pour lutter contre cette disposition de la loi de l'impôt sur le revenu.

2.2. L'arrêt „Zurstrassen“ de la CJCE

7. Saisie d'une question préjudicielle par le tribunal administratif, la CJCE se prononce, dans son arrêt „Zurstrassen“ du 16 mai 2000, sur „le point de savoir si un travailleur national d'un Etat membre peut être obligé par un autre Etat membre, dans lequel il réside et perçoit la quasi-totalité des revenus du foyer, de payer l'impôt sur le revenu en tant que célibataire, du fait que son conjoint, dont il n'est pas séparé, et ses enfants ne résident pas dans le même Etat“.

Selon la CJCE, notre loi nationale est contraire au droit communautaire qui stipule dans son article 48 (39) CE que la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté „implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les conditions de travail“. Il en découle que le travailleur étranger doit pouvoir bénéficier des mêmes avantages sociaux et fiscaux que le travailleur national.

2.3. La modification visée par le projet de loi

8. Afin de remédier à cette inégalité de traitement, le projet sous avis propose la modification suivante: sur demande conjointe, les époux ne vivant pas séparés de fait, dont l'un est contribuable résident et l'autre non-résident peuvent bénéficier d'une imposition collective, à condition que l'époux résident réalise au Luxembourg au moins 90% du total des revenus indigènes et étrangers du ménage pendant l'année d'imposition.

9. Le projet propose donc d'instaurer pour les couples mariés, dont l'un des conjoints réside au Luxembourg et l'autre à l'étranger, un système similaire à celui qui existe déjà pour les couples non-résidents, mais imposables au Luxembourg (les frontaliers). Les conjoints peuvent en effet opter entre l'imposition collective et l'imposition individuelle.

Le système proposé fonctionne d'après les principes suivants:

- il faut que l'un des deux conjoints réalise au moins 90% du revenu du ménage pour bénéficier de l'imposition collective;

Dans la doctrine fiscale, le seuil de 90% des revenus indigènes par rapport au total des revenus des contribuables non-résidents est jugé, d'une manière générale, conforme au droit communautaire.

- l'application du régime de la double imposition n'est possible qu'après une demande expresse du couple auprès de l'Administration des contributions directes;
- enfin, les contribuables doivent justifier leurs revenus par des documents probants.

L'impact financier de la modification proposé est valué par le Ministère des Finances à 7,5 millions d'euros.

2.4. Les critiques de la CEP•L

10. Le mécanisme proposé témoigne d'une grande complexité, à l'instar de la réglementation spécifique introduite il y a quelques années pour les travailleurs frontaliers, comme la CEP•L a eu l'occasion de le relever dans son avis XVI/43/97.

Par ailleurs, il appelle plusieurs observations critiques.

2.4.1. Pourquoi fixer le seuil à 90%?

11. Il faut rappeler que suite à l'arrêt „Zurstrassen“, le but est de rendre la législation luxembourgeoise en matière d'impôts directs conforme au droit communautaire.

Il convient à cet égard d'insister sur le fait que la CJCE ne fixe aucun plancher, mais revendique de façon générale que le travailleur ressortissant d'un Etat membre, bénéficie, sur le territoire des autres Etats membres des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. Les règles d'égalité de traitement prohibent toutes formes (même dissimulées) de discrimination.

Si l'époux résidant au Luxembourg contribue pour moins de 90% aux revenus du ménage, il ne rentre plus dans le champ d'action de la nouvelle disposition prévue par le projet de loi et sera par conséquent considéré, d'un point de vue fiscal, comme célibataire.

Le pourcentage fixé par le présent projet ne risque-t-il pas d'aboutir lui aussi à une atteinte au principe de libre circulation des travailleurs?

2.4.2. Une ouverture permettant des abus

12. Par l'insertion d'un point 4 à l'alinéa 1er de l'article 153 L.I.R., le projet estime disposer d'un moyen de contrôle efficace pouvant éventuellement remettre en cause l'octroi de l'imposition collective accordée au début de l'année.

Le système est le suivant: la classe d'imposition 2 est accordée au début de l'année, alors que les preuves ne devront être fournies qu'en fin d'année d'imposition. Le commentaire du projet proposé souligne „qu'en soumettant cette catégorie de contribuables à l'imposition par voie d'assiette, et partant à l'obligation de remise d'une déclaration pour l'impôt sur le revenu pour le 31 mars de l'année suivante, l'administration conserve un moyen de contrôle efficace (...)“.

13. De l'avis de la CEP•L, une possibilité d'abus est donnée: quid si, après avoir injustement bénéficié pendant une année de l'imposition collective, le conjoint résident quitte le pays? Les frais, qui devront alors être engagés pour récupérer les impôts, ne risquent-ils pas de dépasser de loin le montant de la dette fiscale.

*

3. MISE EN CONCORDANCE DES DATES-CLES DES FIXATIONS ET ASSIETTES GENERALES AVEC LA DATE DU PASSAGE A L'EURO

14. Afin de prendre certaines mesures pour faciliter le passage à l'euro, le projet entend modifier certaines dispositions de la loi sur l'évaluation des biens et valeurs et de la loi concernant l'impôt sur la fortune.

L'assiette générale, constituant l'assiette de base de la procédure d'imposition de l'impôt sur la fortune, doit en principe avoir effet pour une période de trois ans. La prochaine devrait avoir lieu le 1er janvier 2004, celle d'après le 1er janvier 2007 et ainsi de suite.

15. Le projet entend modifier ce cycle de trois ans en faisant intervenir une date-clé de l'assiette générale au 1er janvier 2002. Ainsi, le cycle serait décalé d'une année. L'objectif de cette mesure est de faire coïncider la date du passage à l'euro avec celle de la nouvelle date-clé de l'assiette générale. A partir de 2002, celle-ci serait alors exprimée pour la première fois en euro.

En ce qui concerne la loi sur l'évaluation des biens et valeurs, le projet vise à fixer la prochaine date d'évaluation des valeurs unitaires de la fortune d'exploitation et celle des valeurs unitaires des droits d'exploitation au 1er janvier 2002. L'objectif est de nouveau de faire correspondre ces deux dates avec celle de l'introduction de l'euro.

16. En outre, le projet profite de l'occasion pour modifier le paragraphe 67 de la loi sur l'évaluation des biens et valeurs en élargissant l'abattement fiscal (2.500 euros) aux participations dans les sociétés à responsabilité limitée. Le but est d'atténuer la double imposition économique sur la fortune de ces sociétés.

17. Enfin, le projet vise à supprimer l'exemption des oeuvres d'art, créées par des artistes luxembourgeois encore en vie ou dont le décès ne remonte pas à plus de 15 ans, au motif que cette disposition n'est pas conforme au droit communautaire.

18. Les changements cités ci-avant n'appellent pas de commentaires de la part de notre Chambre professionnelle.

*

4. CONTRIBUTION DEPENDANCE: UNE EXEMPTION POUR CERTAINS CONTRIBUABLES

4.1. La modification proposée

19. Le projet de loi entend ajouter un nouvel alinéa 3 à l'article 378 CAS de la teneur suivante: „Les contribuables résidents ne sont redevables de la contribution dépendance sur les revenus du patrimoine et sur les revenus nets résultant de pensions ou de rentes au sens de l'article 96 L.I.R., que s'ils relèvent du cercle des bénéficiaires de l'assurance dépendance (...)“

En d'autres termes, les personnes qui n'entrent pas dans le bénéfice de l'assurance dépendance ne seront dorénavant plus obligées d'y contribuer.

4.2. Rappel du mode de financement de la contribution dépendance

20. Selon la loi du 19 juin 1998 portant introduction d'une assurance dépendance, les ressources nécessaires au financement de l'assurance sont constituées:

- en raison de 45% des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve, par une contribution à charge du budget de l'Etat ;
- par une contribution spéciale consistant dans la redevance à charge du secteur de l'énergie électrique, dont la majoration de 3,5% est affectée à raison de deux tiers au financement de l'assurance dépendance;
- pour le restant par une contribution dépendance déterminée conformément aux dispositions des articles 377 et suivants.

21. La Chambre des Employés Privés considère nécessaire de rappeler dans quel contexte le système de financement de l'assurance dépendance a été mis au point. En effet, si le cercle des bénéficiaires de l'assurance dépendance est identique au cercle des bénéficiaires de l'assurance maladie, il existe cependant des différences au niveau de la philosophie du financement de chaque système. Alors que le financement de l'assurance maladie est basé sur les cotisations, des salariés, des employeurs et de l'Etat, le financement de l'assurance dépendance est mixte.

En effet, „à côté d’une participation de l’Etat fixée à 45% des dépenses de l’assurance dépendance, le financement de celle-ci repose principalement sur une nouvelle contribution à charge des personnes assurées (...) contre le risque dépendance“. Cette nouvelle contribution „présente des caractéristiques empruntées à la fois à l’impôt sur le revenu et aux cotisations de sécurité sociale“.

D’une part, „tout comme les cotisations prélevées pour le financement de l’assurance maladie, de l’assurance pension et de l’assurance accident, la contribution dépendance est strictement proportionnelle aux revenus auxquels elle s’applique“.

D’autre part, „si la progressivité caractérisant l’impôt sur le revenu fait défaut, son assiette se rapproche de celle de cet impôt. En effet, elle n’est pas prélevée uniquement sur les revenus professionnels, mais aussi sur ceux du patrimoine. En outre, elle n’est pas déductible fiscalement comme les cotisations de sécurité sociale. En d’autres termes, elle n’est pas déduite du revenu avant le calcul de l’impôt sur le revenu. Par ailleurs, elle est prélevée aussi sur le revenu dépassant le plafond généralement appliqué en matière de sécurité sociale“.

Dans ce cadre, „le Gouvernement était confronté aux positions divergentes des organisations professionnelles au sujet des sources de financement à utiliser“.

Entre autres, „la Chambre des Employés Privés estimait aussi que les employeurs devraient contribuer au financement au motif que „la dépendance nous met devant un défi faisant appel à la solidarité nationale“. De leur côté, les chambres professionnelles des employeurs (n’acceptaient) pas le principe d’une implication dans le financement de la dépendance en faisant valoir „qu’il n’existe aucun lien de responsabilité quant au fait de la dépendance“ (...).

Le choix pour une contribution d’un type nouveau doit donc s’analyser comme un compromis politique.

D’une part, le Gouvernement souhaitait „associer l’ensemble de la population au financement en optant pour une assiette aussi large que possible“ en étant „convaincu que la nouvelle contribution constitue une source de financement solide permettant de faire face également à l’évolution future du coût de la dépendance“. Ces considérations sont conformes à la finalité des cotisations sociales.

D’autre part, le Gouvernement voulait insister sur le caractère social de la contribution et sur la „répartition équitable de la charge financière entre les bénéficiaires *potentiels* et réels des prestations de dépendance“ (Bulletin luxembourgeois des questions sociales, volume 7, 1997, pp. 99-101).

4.3. Répartir la charge financière de l’assurance dépendance entre les bénéficiaires réels et potentiels

22. La Chambre des Employés Privés ne saurait marquer son accord à la proposition de supprimer le paiement de la contribution dépendance des personnes qui n’entrent pas dans le cercle des bénéficiaires de l’assurance maladie et de l’assurance dépendance.

23. L’assurance dépendance est financée suivant le système de répartition et permet de bénéficier de l’assurance dépendance tout de suite après avoir commencé à cotiser – ce qui ne serait pas le cas dans un système de capitalisation qui exigerait préalablement le paiement de cotisations sur une période plus ou moins longue. Une personne ayant peu cotisé peut donc bénéficier de l’assurance dépendance de la même manière qu’une personne ayant cotisé sur une longue période.

Le bénéfice de l’assurance dépendance, est accordé immédiatement, soit à partir du jour où l’on dépend de l’assurance maladie obligatoire ou de l’assurance maladie continuée, soit après un stage d’assurance de 3 mois si l’on dépend de l’assurance maladie facultative.

Ce point avait été souligné dans le rapport de la Commission de la santé et de la sécurité sociale de la Chambre des députés le 12 mai 1998 qui s’exprime dans les termes suivants: „Le début et la fin de l’assurance dépendance et de l’assurance maladie sont concomitants. Dès lors il est entendu que toute personne qui entre dans l’assurance maladie a dès ce moment droit tant aux soins de santé qu’aux prestations de l’assurance dépendance (...).“

Ce rapport précise en outre: „l’existence antérieure d’un état de dépendance ne préjudicie pas la possibilité de bénéficier immédiatement des prestations prévues.“

Tous les résidents, même s’ils ne sont pas affiliés à l’assurance maladie et à l’assurance dépendance, en sont donc des *bénéficiaires potentiels*. Deux exemples peuvent illustrer cette constatation.

On peut imaginer le cas d'une personne ayant bénéficié tout au long de sa vie de revenus de patrimoine élevés et qui, suite à la perte de ces revenus, devrait commencer à travailler à un âge avancé. Elle bénéficierait alors immédiatement de l'assurance maladie et surtout, en cas de besoin, de l'assurance dépendance.

De même, une personne ayant bénéficié tout au long de sa vie de revenus de patrimoine élevés pourrait perdre ses revenus à un âge avancé et ne plus être capable de travailler. Selon le principe de solidarité nationale, cette personne bénéficierait alors du revenu minimum garanti et en conséquence de l'assurance maladie donc, en cas de besoin, de l'assurance dépendance. Cette situation montre qu'une personne qui n'aurait pas participé à l'effort de solidarité nationale pourrait quand même bénéficier de la solidarité nationale par l'intermédiaire du revenu minimum garanti.

24. Pour l'ensemble des raisons précédemment évoquées, la Chambre des Employés Privés considère inacceptable la proposition d'exclure certains revenus du paiement de la contribution dépendance.

*

5. EXEMPTION DE LA PRIME DE DEMOBILISATION VERSEE AUX SOLDATS VOLONTAIRES

25. D'après le commentaire des articles, la prime de démobilisation est depuis toujours comparée à l'indemnité de départ prévue par la législation sur le travail.

C'est pour cette raison que le projet propose de prévoir l'exemption de l'article 115 L.I.R. également pour la prime de démobilisation.

L'effet budgétaire de cette nouvelle disposition est considéré comme étant minime.

26. Ce changement peut trouver l'accord de la Chambre des Employés Privés.

*

6. EXEMPTION DES INDEMNITES BENEVOLES DE LICENCIEMENT

27. L'article 115 point 10 de la loi de l'impôt sur le revenu traite de l'exemption des indemnités bénévoles de licenciement. En vertu de l'alinéa 1, sont exempts de l'impôt sur le revenu, „jusqu'à concurrence de 500.000 francs par année d'imposition, les indemnités bénévoles allouées en cas de fermeture totale ou partielle ou de régression sensible de l'activité d'une entreprise confrontée à des difficultés économiques (...)“.

L'alinéa 2 précise que ces dispositions „s'appliquent également aux indemnités bénévoles de licenciement allouées en cas de résiliation du contrat de travail par le travailleur ou par commun accord des parties ainsi qu'aux indemnités de départ convenues dans un contrat définitif“.

28. Le projet propose de compléter l'alinéa 1 de ce point 10 par la phrase suivante: „en cas de fractionnement des indemnités sur plusieurs années, le montant de l'exemption est en outre plafonné à 500.000 francs par licenciement“.

29. L'intention de cette précision est d'écarter tout doute qui pouvait se poser quant à la liquidation de l'indemnité répartie sur plusieurs années. Dorénavant, l'exemption des indemnités bénévoles de licenciement est limitée au montant absolu de 500.000 francs, même si le paiement de ce montant s'étend sur plusieurs années d'imposition.

Cette disposition du projet proposé n'apporte donc pas de changement à la situation actuelle, mais uniquement une clarification sur l'exemption de l'impôt sur le revenu en matière d'indemnités bénévoles de licenciement.

30. La Chambre des Employés Privés marque son accord à cette disposition du projet.

Cependant, elle aurait préféré une formulation semblable à celle concernant le régime des transactions, prévoyant l'option entre un plafond de 500.000 LUF et, lorsque le montant est plus élevé, un

maximum de six fois le montant moyen des salaires et traitements mensuels bruts alloués au cours des douze mois qui précèdent le mois de la notification de la résiliation (article 115 point 9 L.I.R.).

Luxembourg, le 24 avril 2001.

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL