

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 28 novembre 2023

Ordre du jour :

1. Présentation du volet « Finances publiques et fiscalité » de l'accord de coalition 2023-2028
2. 8338 Projet de loi relative au budget provisoire pour la période du 1er janvier au 30 avril 2024 et portant modification :
1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
2° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'État
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Fred Keup, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson, M. David Wagner

M. Marc Goergen remplaçant M. Sven Clement
M. François Bausch, observateur

M. Gilles Roth, Ministre des Finances
M. Bob Kieffer, directeur du Trésor (ministère des Finances)
M. Nima Ahmadzadeh, directeur de l'Inspection générale des finances
M. Carlo Fassbinder, directeur de la Fiscalité (ministère des Finances)
M. Vincent Thurmes, directeur des « Services financiers, stabilité financière et cadre réglementaire de la Place financière » (ministère des Finances)
M. Tom Theobald, directeur du « développement de la place financière » (ministère des Finances)
Mme Pascale Toussing, directeur de l'Administration des contributions directes
Mme Anouk Crielaard, de l'Inspection générale des finances (pour le point 2)

M. Henri Wagener, du groupe parlementaire CSV (pour le point 2)

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, M. Michel Wolter

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. Présentation du volet « Finances publiques et fiscalité » de l'accord de coalition 2023-2028

Avant de procéder à la présentation du volet « Finances publiques et fiscalité » de l'accord de coalition, le ministre des Finances signale qu'il lui importe de traiter et d'évacuer les points ayant trait aux finances dans le dialogue et le consensus (dans la mesure du possible) avec l'ensemble des Députés.

Il annonce ensuite la tenue de deux prochaines réunions au cours de la présente semaine.

Présentation du volet « Finances publiques et fiscalité » de l'accord de coalition

Les 4 objectifs principaux de la politique budgétaire et financière sont :

- la durabilité des finances publiques ;
- le renforcement du pouvoir d'achat des ménages ;
- la compétitivité de l'économie en général ; et
- l'attractivité du secteur financier.

Il est évident que la politique budgétaire et financière doit être adaptée à la situation conjoncturelle actuelle et qu'elle a donc pour objectif à court terme de soutenir le pouvoir d'achat des ménages, ainsi que de dynamiser le secteur de la construction de logements.

À cet effet, il est prévu, avec l'aval de la Chambre des Députés, qu'au 1^{er} janvier 2024, que le barème d'imposition des personnes physiques sera adapté de 4 tranches indiciaires, y compris l'adaptation du barème de 2,5 tranches indiciaires déjà arrêtée (+1,5 tranche indiciaire : cf. projet de loi 8343).

À moins que la trajectoire budgétaire ne le permette pas, les autres tranches indiciaires échues depuis le 1^{er} janvier 2017 ou à échoir seront neutralisées dans le barème au courant de la présente législature.

Au niveau des logements et de la construction, il est prévu, pour l'exercice fiscal 2024,

- d'augmenter le taux de l'amortissement accéléré de logements construits en vue de leur location ainsi que la durée de la période d'amortissement ;
- de diminuer le taux d'imposition des plus-values réalisées à l'occasion de la vente d'un bien immobilier ;
- d'augmenter le crédit d'impôt « Bëllegen Akt » pour l'acquisition d'une résidence principale ;
- d'introduire un nouveau crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à des fins d'investissement dans le logement locatif par des personnes physiques (montants et nombre de logements plafonnés) (à l'heure actuelle, les propriétaires confiant leur logement à la gestion locative sociale bénéficient d'une exonération fiscale de 75% sur les revenus locatifs nets ; il est prévu de faire passer ce montant à 90%).

Des échanges entre le ministre des Finances, la CSSF et une grande banque systémique luxembourgeoise au sujet des problèmes liés au remboursement de crédits-relais immobiliers devraient aboutir, à court terme, à une plus grande marge de manœuvre du côté des banques. L'attention est néanmoins attirée sur le fait que les banques systémiques sont placées sous la surveillance de la BCE et que les contraintes bancaires européennes doivent évidemment être respectées. Le ministre s'engage à informer les membres de la Commission des Finances du progrès réalisé en la matière, quitte à ce qu'une réunion à ce sujet doive être soumise au huis clos.

Le gouvernement entamera les travaux en vue de la mise en place d'une classe d'impôt unique avec l'engagement de présenter un projet de réforme pour l'année 2026 qui sera ensuite mis en œuvre par étapes (sur 5 ans). Les différents modèles d'imposition élaborés par le ministère des Finances seront discutés avec la Chambre des Députés qui choisira le mieux approprié.

Transitoirement, le traitement fiscal des personnes appartenant à la classe d'impôt 1a sera revu dans le sens d'un allègement fiscal.

La déductibilité des dépenses spéciales et des charges extraordinaires sera rendue plus avantageuse et flexible, y compris le traitement fiscal des pensions vieillesse complémentaires (2^e et 3^e pilier).

Le régime de la prime participative et celui de l'impatrié seront renforcés pour soutenir le recrutement et la fidélisation de talents. Introduction d'un « starterkit »

Le gouvernement étudiera la manière de clarifier et de simplifier le traitement fiscal des avantages en nature accordés par les entreprises à leurs salariés. Il s'agira de vérifier si les modifications devront avoir lieu par voie législative ou par la voie d'une circulaire existante.

La trajectoire de la taxe CO2 définie dans le Plan national d'énergie et du climat (PNEC) sera respectée.

En matière de fiscalité des entreprises, le gouvernement s'engage à adapter à moyen terme les taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et de l'impôt commercial communal (ICC) (taux affiché total d'environ 25%) de manière à les rapprocher à la moyenne applicable dans les pays de l'OCDE (taux moyen d'environ 23%). Ceci également afin d'améliorer la compétitivité des entreprises à long terme et en vue de l'harmonisation de l'assiette fiscale pour l'impôt des sociétés envisagée au niveau européen.

Dans le contexte d'une politique transversale de modernisation des administrations fiscales, le gouvernement adaptera de manière ponctuelle leurs lois organiques et les rendra plus accessibles, dans le but de renforcer la relation de confiance entre les contribuables et les administrations fiscales (respect du principe du contradictoire et de délais raisonnables).

Pour garantir l'efficacité des processus, la législation fiscale et les procédures administratives seront simplifiées. Le gouvernement poursuivra ses efforts de digitalisation des administrations fiscales. De même, les échanges numériques avec les administrations fiscales seront encouragés et les procédures administratives seront numérisées, en recourant également à l'intelligence artificielle.

En matière de fiscalité européenne et internationale, le gouvernement s'efforcera à développer le réseau des conventions de non double imposition en tant qu'instrument pour le développement des relations économiques et commerciales du Luxembourg et de sa place financière.

Au niveau européen, le gouvernement défendra, comme les gouvernements précédents, le principe de l'unanimité en matière fiscale, inscrit dans les traités européens, et dont le maintien a fait ses preuves au cours des dernières années, garantissant ainsi la prise en compte des spécificités de chaque État membre.

La place financière représente environ 65 000 emplois. Le gouvernement participera activement à l'élaboration des réglementations européennes et internationales dans le domaine de la finance et de la fiscalité, afin de garantir ainsi la prise en compte des spécificités du Luxembourg et de sa place financière. Dans le cas des directives européennes, le gouvernement s'engage à procéder selon le principe « toute la directive et rien que la directive » afin de garantir une transposition fidèle.

Pour renforcer la compétitivité de la place financière, le gouvernement adaptera le cadre légal continuellement et il analysera la possibilité de réduire la taxe d'abonnement pour des fonds OPCVM-ETF gérés activement. Dans un même état d'esprit, le gouvernement analysera l'impact d'une réduction de la taxe d'abonnement des fonds d'investissement qui investissent dans des activités économiques durables (selon la taxonomie, gaz et nucléaire exclus) et évaluera si des baisses supplémentaires de la taxe d'abonnement permettent d'augmenter les investissements dans ces activités.

En ce qui concerne le secteur des assurances, le gouvernement se prononce en faveur du principe de la libre prestation des services.

Finalement, le gouvernement veillera à maintenir la notation AAA du Luxembourg. Cette notation, signe de la solidité financière du Luxembourg et garant de son attractivité économique, permet au Luxembourg d'emprunter à des taux d'intérêt avantageux. La limite du ratio d'endettement en dessous des 30% n'est plus applicable. À la lumière et en complément des règles européennes, le gouvernement mettra à jour le cadre budgétaire national avec l'objectif de définir une trajectoire soutenable en termes de dette publique. Cette dernière sera utilisée pour financer des mesures de compensation sociale, des mesures et solutions de lutte contre le changement climatique et des investissements dans la transition énergétique.

Échange de vues :

- M. Franz Fayot constate que le programme gouvernemental entraîne des dépenses supplémentaires, ainsi que des déchets fiscaux non négligeables. Dans le contexte de la crise économique actuelle, il souhaite savoir comment le nouveau gouvernement compte agir pour équilibrer le budget de l'État et s'il prévoit de recourir à de nouveaux emprunts à cet effet.

M. Fayot pose ensuite les questions suivantes :

- Le gouvernement pense-t-il que son programme permettra de générer une plus grande croissance et donc davantage de recettes fiscales ?
- Quel sera l'impact des mesures présentées par le ministre des Finances sur le budget de l'État, sur la dette de l'État et sur la notation AAA du pays ?
- Quelle est la position du Luxembourg par rapport à l'actuelle réforme du pacte de stabilité et de croissance ?

Le ministre des Finances indique tout d'abord qu'il vient de présenter une partie du programme gouvernemental qui porte sur les 5 prochaines années et non un projet de loi qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier prochain. Il constate que la situation économique

actuelle est difficile et que les ménages peinent à joindre les deux bouts, d'où la nécessité de mener une politique contracyclique (et donc de procéder, entre autres, à une adaptation du barème d'imposition). Il rappelle que d'ailleurs un certain nombre de partis politiques se sont également prononcés dans ce sens dans le cadre de la campagne électorale. Il ajoute que les mesures prises en faveur de la dynamisation du secteur de la construction sont à placer dans le même contexte.

Le ministre déclare ensuite que les soi-disant déchets fiscaux liés aux mesures prises dans le secteur du logement sont difficiles à estimer vu que ces mesures entraîneront effectivement théoriquement une baisse des recettes, mais que, d'une part, les recettes concernées ont fortement baissé en 2023 (d'où une minimisation du déchet) et que, d'autre part, elles devraient avoir un effet de hausse sur les ventes et les transactions (d'où une augmentation des recettes). Le marché du logement sera également stimulé par le biais de l'acquisition de projets immobiliers par l'État.

Le ministre conclut qu'il n'est à l'heure actuelle pas possible de calculer en détail les effets des mesures annoncées dont certaines s'étendent sur les 5 années à venir.

M. Fayot se déclare insatisfait de l'imprécision des réponses à ses questions précises. Selon lui, il est prouvé que le fait de mener une politique contracyclique en espérant revigorer l'économie et donc de générer plus de recettes n'apporte pas les fruits escomptés. Il se demande si les fondements de la politique envisagée par le nouveau gouvernement sont corrects et ce qu'en pensent les agences de notation.

Le ministre des Finances signale que l'adaptation du barème d'imposition de 1,5 tranche indiciaire supplémentaire entraîne sans aucun doute un renforcement du pouvoir d'achat des ménages.

Quant à la réforme en cours du cadre actuel de la gouvernance économique de l'UE et des règles budgétaires européennes, le ministre des Finances explique que le gouvernement mènera une politique budgétaire responsable et soutenable et fera en sorte de respecter la trajectoire prévue, de disposer des moyens financiers pour rembourser la dette et d'affecter l'emprunt à l'investissement.

- M. David Wagner pose également la question du financement des nombreuses mesures prévues dans le programme gouvernemental.

Il rappelle que sa sensibilité politique a toujours, tout comme un certain nombre d'États membres d'ailleurs, critiqué la limite de l'endettement fixée à 30% du PIB au sein de l'UE. Elle a été surprise par la position du nouveau gouvernement qui consiste à désormais « moduler » le niveau de l'endettement en fonction d'un seuil permettant aux agences de notation de maintenir la notation AAA du pays. M. Wagner souhaite savoir si cela sous-entend un éventuel dépassement du seuil de 30% et/ou une coopération avec les agences en question. Il déplore l'imprécision des propos du gouvernement à ce sujet.

Le ministre des Finances explique que la notation AAA est le résultat d'une politique budgétaire responsable adaptée aux contraintes du moment. Il s'agit avant tout de respecter une certaine trajectoire et ce, en pratiquant l'autodiscipline.

- Revenant au propos du ministre des Finances présentant l'adaptation des taux de l'IRC et de l'ICC pour les rapprocher à la moyenne applicable dans les pays de l'OCDE, M. Wagner trouve qu'il serait intéressant de connaître le taux moyen du taux effectif au Luxembourg et également au niveau des pays de l'OCDE. Selon lui, plus une entreprise est petite, plus elle est soumise au taux affiché et plus une entreprise est grande, plus ce taux est bas.

Le ministre des Finances explique que, d'un point de vue historique, chaque adaptation à la baisse du taux de l'IRC a entraîné un accroissement des recettes au cours des exercices suivants.

- M. Wagner indique que la sensibilité politique déi lénk ne croit pas en l'efficacité de la mesure prévoyant d'augmenter le taux de l'amortissement accéléré de logements construits en vue de leur location, ainsi que la durée de la période d'amortissement. Selon lui, une mesure similaire effectuée dans le passé n'a bénéficié qu'aux investisseurs, mais pas aux locataires (même M. Guy Heintz aurait attiré l'attention sur l'échec de cette mesure). M. Wagner souhaite donc disposer de davantage d'explications, chiffres à l'appui, concernant l'efficacité escomptée de la mesure prévue.
- Quant à l'annonce selon laquelle la manière de clarifier et de simplifier le traitement fiscal des avantages en nature accordés par les entreprises à leurs salariés sera étudiée par le gouvernement, M. Wagner souhaiterait, si cette simplification a lieu par la voie d'une circulaire, disposer de la circulaire existante (qui serait modifiée) et être informé de l'encadrement légal de cette circulaire.
- Mme Sam Tanson demande si l'adaptation du barème d'imposition à l'ensemble des tranches d'indiciaires échues depuis l'année 2017 est prévue et, dans l'affirmative, à quelle échéance.

Le ministre des Finances indique qu'à moins que la trajectoire budgétaire ne le permette pas, les autres tranches indiciaires échues depuis le 1^{er} janvier 2017 (encore 5,5 tranches) ou à échoir seront neutralisées dans le barème au courant de la présente législature.

- Mme Tanson a compris qu'en parallèle de l'adaptation du barème d'imposition, le gouvernement contribuera à l'allègement de la charge fiscale des petits et moyens revenus. Elle souhaite savoir comment et quand il sera procédé à cet allègement.

Le ministre des Finances explique que, dû à la structure du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les adaptations du barème d'imposition bénéficient surtout aux tranches de revenus inférieures. Il ajoute que la réforme fiscale envisagée s'étale sur les 5 prochaines années.

- Mme Tanson apprécie le passage à 90% de l'exonération fiscale accordée aux propriétaires confiant leur logement à la gestion locative sociale. Relatant des déclarations récentes de la Caritas selon lesquelles il est impératif que les gestionnaires des logements concernés disposent des moyens nécessaires pour accomplir leurs tâches, elle demande si les ministres des Finances et du Logement se sont concertés à ce sujet.

Le ministre des Finances déclare avoir connaissance de certaines difficultés liées à la gestion locative sociale. Pour cette raison, il est prévu qu'à l'avenir les propriétaires souhaitant louer un logement par le biais de la gestion locative sociale pourront s'adresser au secteur communal à cet effet.

- Revenant aux propos du ministre des Finances sur les discussions en cours en faveur d'une plus grande flexibilité éventuelle dans le remboursement des crédits-relais immobiliers, Mme Tanson souhaite connaître la marge de manœuvre dont disposent la CSSF et les banques à ce sujet. Elle demande pourquoi les discussions ne sont menées qu'avec une seule banque de la place.

Le ministre des Finances indique ne pas pouvoir fournir davantage d'informations à cet égard pour l'instant. Il évoque la piste éventuelle d'un rallongement (limité) du délai de remboursement de ce type de crédit.

- En réponse à une question de Mme Tanson portant sur le coût des mesures qui seront implémentées en 2024 par le gouvernement, le ministre des Finances précise que l'adaptation supplémentaire du barème aux tranches indiciaires coûtera 180 millions d'euros. Le coût des mesures prévues dans le secteur du logement sera chiffré et présenté dans la fiche financière du projet de loi y relatif.
- Mme Tanson pose encore les questions suivantes :
 - Est-il prévu de prolonger les mesures concernant le secteur du logement au-delà de 2024 ?
 - Les mesures ayant trait au crédit d'impôt « Bëllegen Akt » seront-elles soumises à une sélectivité sociale ?
 - Combien d'immeubles et quels montants seront touchés par le nouveau crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à des fins d'investissement dans le logement locatif ?
 - Est-il prévu que l'endettement de l'État passe au-delà des 30% du PIB et quelle est la trajectoire prévue ?
- En réponse à une question de Mme Taina Bofferding concernant l'organisation des travaux préparatoires en vue de l'individualisation de l'impôt prévue à moyen terme par le nouveau gouvernement, le ministre des Finances explique que le ministère des Finances et l'ACD élaboreront conjointement des modèles qui seront présentés à la Chambre des Députés pour discussion. Sur base de ces discussions, il devrait être possible de disposer d'un avant-projet de loi en 2026. Le ministre rappelle que l'individualisation de l'impôt aura des répercussions bien au-delà de la présente période législative.
- Mme Bofferding cite l'extrait de l'accord de coalition selon lequel le gouvernement « envisagera de recourir à des formes alternatives de financement pour la réalisation de grands projets d'infrastructures, tels que des partenariats public-privé et des fonds citoyens. ». Elle demande des clarifications à ce sujet.

Le ministre des Finances précise que parmi les formes alternatives de financement envisagées figurent les partenariats public-privé, les fonds de la BEI et du FEI. Il ajoute que l'État ne doit pas à tout prix faire construire lui-même ou être propriétaire de tout bâtiment administratif.

- Mme Bofferding souhaite disposer d'explications au sujet du passage de l'accord de coalition selon lequel le gouvernement « mènera en outre une réflexion sur une refonte partielle de l'architecture de surveillance nationale actuelle en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment en ce qui concerne le secteur non-financier. ».

Le ministre des Finances explique que le gouvernement se prononce en faveur de la poursuite d'une forte indépendance des régulateurs nationaux. Au vu de la multitude croissante des tâches confiées aux régulateurs (notamment en matière de lutte contre la criminalité économique et financière, en particulier en matière de blanchiment d'argent et le financement du terrorisme), le gouvernement s'efforcera à mettre les ressources humaines nécessaires à la disposition de ces régulateurs (ainsi qu'à la police judiciaire et aux autorités judiciaires).

- Puisque le nouveau gouvernement prévoit la poursuite des travaux relatifs à la réforme de l'impôt foncier, ainsi qu'une hausse du niveau de cette taxe, ce qu'elle salue, Mme Bofferding espère qu'il ne sera pas accordé une exemption de cette taxe à davantage de personnes qu'à celles prévues actuellement en résultat des travaux menés au cours des dernières années à ce sujet.

- Mme Bofferding évoque finalement la directive relative à la présence des femmes dans les conseils d'administration, baptisée « Women on Boards », dont la transposition avait été confiée au ministère des Finances par le gouvernement précédent qui avait d'ailleurs décidé d'aller plus loin que la directive en question. Elle souhaite dès lors connaître l'avancement des travaux y relatifs.

Le ministre des Finances indique que, selon l'accord de coalition, le gouvernement prévoit de soutenir les initiatives en matière de la finance de genre (gender finance) afin de promouvoir la diversité des genres et le leadership féminin dans le secteur financier ainsi que dans le domaine de la Fintech. Même si la directive mentionnée par Mme Bofferding n'est pas reprise dans l'accord de coalition, elle fait évidemment partie des projets qui seront transposés par le gouvernement.

- M. Marc Goergen déclare que l'accord de coalition comporte des pistes intéressantes et approuve le fait que la charge fiscale des ménages soit allégée. Pour lui, l'adaptation du barème d'imposition à l'inflation correspond à une correction d'une situation injuste et non à un allègement fiscal. Il souhaite savoir si le gouvernement prévoit une adaptation automatique du barème d'imposition à l'inflation dans le futur.

Le ministre des Finances déclare qu'une automatisation n'est pas réalisable, puisqu'il n'est techniquement pas possible d'adapter le barème d'imposition à n'importe quel moment de l'année. Selon lui, il importe tout d'abord d'adapter le barème à l'ensemble des tranches indiciaires survenues jusqu'à présent, mais il n'exclut pas une réhabilitation éventuelle de l'article 125 de la LIR à moyen terme.

- M. Goergen revient au rallongement éventuel du délai de remboursement des crédits relais immobiliers évoqué par le ministre des Finances. Il donne à remarquer qu'à l'heure actuelle un certain nombre de personnes/ménages ont des difficultés à rembourser leur crédit immobilier « classique » et que les banques se montrent peu flexibles à l'égard de ces personnes. Il demande au ministre des Finances d'intervenir dans le sens d'une plus grande flexibilité des banques à l'égard de ces personnes dans le cadre de ses entrevues avec les banques et la CSSF au sujet des crédits relais.
- M. Goergen explique que sa sensibilité politique se prononce pour l'arrêt de la concurrence sur les taux de l'ICC entre les communes du pays. Il propose la fixation d'un taux d'ICC national applicable par l'ensemble des communes.

Le ministre des Finances indique que la concurrence entre communes sur les taux de l'ICC n'est plus tellement prononcée en raison de la prise en compte du facteur du nombre d'habitants pour la répartition des recettes et de la limitation de la marge de manœuvre dans laquelle le taux communal peut varier. Il ajoute qu'il est prévu de passer en revue le financement du secteur communal (loi votée en 2016).

- M. Goergen évoque la disparité manifeste dans la manière de traiter les dossiers des contribuables selon le bureau d'imposition en charge (il fait référence au rapport annuel de l'Ombudsman). Il serait dès lors utile d'agir dans le sens d'une plus grande clarté et d'homogénéité dans le traitement des dossiers d'imposition par l'ACD à l'avenir.
- M. Goergen mentionne le passage du taux de la TVA de 16% à 17% en 2024 et soulève la question de sa compatibilité avec le renforcement du pouvoir d'achat des ménages.

Le ministre des Finances indique que le moment est venu de vérifier les effets réels de la baisse de la TVA en 2023.

- M. Goergen déplore que le sujet des cryptomonnaies ne soit pratiquement pas abordé dans l'accord de coalition. Il espère que le gouvernement agira dans ce domaine, ainsi que dans celui des banques digitales et des néobanques.

Le ministre des Finances explique que, tout comme son prédécesseur, le nouveau gouvernement s'appliquera à ce que le Luxembourg se forge un rôle de leader dans le domaine des cryptomonnaies, cependant avec prudence et sans perdre de vue les risques réputationnels en jeu. Dans ce contexte, il informe les membres de la Commission que la Caisse de consignment vient de procéder à sa première consignment d'actifs numériques libellée en bitcoin.

- M. Goergen suggère qu'une exonération fiscale soit également offerte aux propriétaires de logements de location mis directement à disposition des offices sociaux (au lieu de passer par une agence conventionnée) dans le cadre de la gestion locative sociale.
- À la question de M. Fred Keup souhaitant savoir si le gouvernement prévoit de prendre en compte la taxe CO2 dans le calcul de l'indice des prix et de modifier l'indemnité kilométrique à l'avenir, le ministre des Finances répond par la négative.
- Mme Paulette Lenert demande une définition de la « trajectoire soutenable » de la dette envisagée par le gouvernement.

Le ministre des Finances explique qu'il s'agit de stabiliser la dette de l'État à moyen et court terme.

- Mme Lenert souhaite disposer de précisions concernant le passage de l'accord gouvernemental qui prévoit que « Le Gouvernement introduira un abattement fiscal jusqu'à un certain niveau de revenu en faveur des personnes qui entrent dans la vie active. ». Elle pose la question du choix de l'abattement fiscal par rapport au crédit d'impôt.

Le ministre des Finances indique que les différentes alternatives de mise en place de cette mesure seront examinées et qu'à partir du moment où une alternative aura été choisie, ses répercussions pourront être chiffrées.

- Mme Lenert fait ensuite référence aux passages de l'accord gouvernemental selon lesquels « Le Gouvernement analysera l'introduction d'une exonération fiscale des primes versées par les entreprises à des fins de location d'un logement. La prime à exonérer sera plafonnée et sera réservée aux jeunes employés dont le niveau de revenu ne dépasse pas un certain seuil. » et « Le Gouvernement s'engage à créer des incitatifs fiscaux permettant aux entreprises de créer et de mettre à disposition, à des conditions favorables, des logements à leurs salariés. ». Elle souhaite savoir si le coût de ces mesures a déjà pu être établi.

Le ministre des Finances donne à considérer que ces mesures pourraient être concrétisées par le biais d'une bonification d'investissement.

- M. François Bausch estime que le coût des nombreuses mesures fiscales présentées et dont une partie entrera en vigueur dès l'année 2024 devra être chiffré au moment des discussions portant sur le budget 2024 au plus tard. Selon lui, il est difficile de discuter de ces mesures lorsque leur financement est essentiellement basé sur leur effet escompté sur les recettes et il s'agit donc, au vu de la mauvaise conjoncture internationale et des prévisions négatives, d'un pari risqué sur l'avenir. Comme le Luxembourg est, en raison de sa taille, dépendant de la conjoncture internationale, M. Bausch est d'avis qu'il n'y a qu'un seul moyen de stimuler le marché intérieur : en soutenant les investissements dans les infrastructures du pays, par exemple en lançant un emprunt populaire.

Au vu des propos du ministre au sujet de la notation AAA et de l'évolution de la trajectoire de la dette à moyen et long terme, M. Bausch part du principe qu'il n'est pas prévu de financer les mesures fiscales présentées par le biais d'un nouvel emprunt. Il condamne de toute manière le recours à l'emprunt pour financer un allègement des impôts. Partant de ces principes, M. Bausch pose la question du financement des mesures annoncées à court terme. Il souhaite également disposer davantage de précisions quant à une éventuelle adaptation du barème d'imposition à une tranche indiciaire supplémentaire l'année prochaine.

Le ministre des Finances rappelle qu'en juillet 2023 la Chambre de députés a unanimement adopté l'adaptation du barème d'imposition à 2,5 tranches indiciaires et que l'État était déjà endetté et déficitaire à ce moment-là. Il réitère que la mesure d'adaptation supplémentaire du barème d'imposition a pour but d'augmenter le pouvoir d'achat de la population et de permettre aux ménages d'honorer leurs engagements par rapport au remboursement de leurs crédits. Il s'agit ainsi de mener une politique raisonnable qui contribuera au renforcement du Luxembourg. Il y va de même pour les actions prises dans le secteur du logement.

- M. Bausch souhaite « bonne chance au gouvernement avec les PPP (partenariats public-privé) » en expliquant, qu'au vu de son expérience, il est illusoire de croire en la possibilité de construire moins cher en partenariat avec le secteur privé.
- M. Bausch demande à connaître la position du nouveau gouvernement au sujet de l'évolution de l'IRC dont la majeure partie des recettes provient d'une partie des acteurs du secteur financier, ainsi qu'au sujet de celle de la retenue à la source. Finalement, il demande des précisions concernant les mesures fiscales prévues dans le secteur du logement.

Le ministre des Finances indique qu'aucune mesure n'est prévue au niveau de la retenue à la source. Il réitère ses propos portant sur une réduction éventuelle de la taxe d'abonnement pour des fonds OPCVM-ETF gérés activement.

En ce qui concerne l'IRC, il est renvoyé aux propos du ministre ci-avant (cf. page 3 du présent procès-verbal).

- Quant aux chiffres détaillés demandés par les différents membres de la Commission des Finances, le ministre explique que les administrations concernées sont en train d'effectuer leurs calculs en fonction des options qui seront retenues dans les futurs projets de loi destinés à mettre en œuvre les mesures annoncées.

Mme Tanson se dit déçue du peu d'informations concernant le coût des mesures annoncées. Elle doute du fait que le gouvernement ne dispose pas déjà davantage d'informations à leur sujet.

- Mme Tanson revient à l'amortissement accéléré dont peut déjà à l'heure actuelle bénéficier tout propriétaire d'un bien immobilier mis en location s'il remplit les conditions requises et dont le gouvernement prévoit d'augmenter le taux et la durée. Elle souhaite savoir si les nouvelles conditions joueront uniquement pour les futurs acquéreurs ou si les propriétaires actuels pourront également en bénéficier, ce qui serait contraire à l'argumentation avancée par le nouveau gouvernement.

Le ministre des Finances précise qu'il s'agit d'une mesure qui jouera en 2024 et que d'autres mesures non fiscales seront également prises dans le secteur du logement. L'amortissement accéléré a été modifié à 4 reprises au cours des 4 dernières années ; les effets de ces modifications sur le marché du logement seront analysés et le choix de la

configuration du futur amortissement accéléré se basera sur le résultat de cette analyse. La présente mesure porte sur les biens immobiliers réalisés dans le courant de l'année 2024 (et non sur ceux des années précédentes).

M. Patrick Goldschmidt explique que le gouvernement précédent a pratiquement aboli l'amortissement accéléré en raison des taux d'intérêt très bas. Aujourd'hui, la situation a changé puisque les taux d'intérêt ont fortement augmenté et qu'il n'est ainsi plus vraiment rentable pour des particuliers d'acheter des biens immobiliers pour les mettre en location. Selon lui, les acquéreurs de biens immobiliers en VEFA en 2024 pourront bénéficier du nouveau taux d'amortissement accéléré. Il recommande à l'administration de vérifier que les amortissements ne dépassent pas 100% de la valeur d'un bien sur une période de 30-40 ans et soutient la présente mesure qui a pour but d'inciter les investisseurs à investir dans le logement locatif.

Le ministre des Finances explique de nouveau que la mesure porte sur les biens immobiliers réalisés en 2024. Elle sera peaufinée au cours des prochaines semaines.

- Mme Tanson souhaite finalement connaître les plafonds prévus en matière de montants et de nombre de logements concernés par le nouveau crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à des fins d'investissement dans le logement locatif par des personnes physiques prévu dans l'accord de coalition.

Le ministre des Finances signale que les chiffres sont encore imprécis et ne peuvent être avancés à l'heure actuelle.

2. 8338 Projet de loi relative au budget provisoire pour la période du 1er janvier au 30 avril 2024 et portant modification :
1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
;
2° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques

Mme Diane Adehm est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique, ainsi que du budget 2024 qui sera voté en avril 2024.

Après avoir remercié le gouvernement précédent et les fonctionnaires du ministère des Finances d'avoir préparé le présent projet de loi, le ministre des Finances en présente le contenu pour le détail duquel il est prié de se référer au document parlementaire n°8338.

Dans son avis, le Conseil d'État a formulé une opposition formelle à l'égard de l'article 16, 2° et a suggéré que les articles 16 et 17 soient omis du projet de loi. Il est proposé de supprimer les deux articles en question. En ce qui concerne les modifications proposées aux points 2° et 3° de l'article 16 visant à régler l'attribution de la modération d'impôt à l'un des deux parents attributaires des allocations familiales partagées et, par conséquent, aussi la classe d'impôt 1a, un nouveau projet de loi dans ce sens sera déposé dans le courant de l'année 2024.

Le ministre des Finances précise que le présent projet de loi ne comporte pas d'autorisation de souscrire un emprunt en raison de la disponibilité d'autorisations non utilisées des années précédentes. Le projet de loi ne tient pas compte de la nouvelle répartition des attributions et des dénominations des ministères, puisqu'il a été déposé avant la finalisation de l'accord de coalition 2023-2028.

(Note de l'administrateur : L'article 16, 1° est repris dans le projet de loi 8343, l'article 17 fait l'objet du nouveau projet de loi 8344.)

Échange de vues :

Suite à une intervention de Mme Tanson, il est constaté que le contenu de l'article 17, qui a pour objet d'augmenter à partir du 1^{er} janvier 2024 la part des biocarburants à incorporer dans les carburants mis à la consommation, doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2024 afin que la trajectoire inscrite dans le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) puisse être maintenue. Voilà pourquoi il devra faire l'objet d'un nouveau projet de loi à déposer rapidement (cf. projet de loi 8344).

3. Divers

En réponse à la demande du groupe parlementaire LSAP du 24 novembre 2023, le ministre des Finances apporte les informations suivantes au sujet des conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°00185 du 10 novembre 2023¹ :

- Selon la législation actuelle (*Vermögenssteuergesetz*), les entreprises dont le total du bilan est compris entre 350.000 euros et 2 millions d'euros et dont les actifs financiers, les créances sur des entreprises liées, les valeurs mobilières et les dépôts en espèces dépassent collectivement 90% du total de leur bilan sont soumises à un impôt minimum sur la fortune nette de 4.815 euros. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a estimé que la loi violait le principe d'égalité inscrit dans la Constitution et qu'en attendant des modifications législatives, les sociétés concernées devraient être soumises à un impôt minimum sur la fortune de 1.605 euros.
- L'arrêt de la Cour constitutionnelle a été publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg (Mémorial A) le 20 novembre 2023 et est entré en vigueur le 24 novembre 2023.
- L'ACD applique l'arrêt de la Cour constitutionnelle dès son entrée en vigueur. La situation des entreprises déjà imposées est en train d'être régularisée par l'ACD.
- Le ministère des Finances et l'ACD mènent des réflexions visant à trouver une solution législative au problème soulevé par la Cour constitutionnelle. Les membres de la Commission des Finances seront informés des résultats de ces réflexions.
- Le déchet fiscal résultant de l'application de l'arrêt de la Cour constitutionnelle est encore difficilement chiffrable à l'heure actuelle.
- Le gouvernement ne remet en question ni le principe de l'impôt sur la fortune, ni le principe de l'impôt sur la fortune minimum pour les SOPARFI, tels qu'ils ont été instaurés et maintenus par les gouvernements précédents.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- M. Fayot comprend que le ministre ne puisse s'exprimer quant à l'impact financier de l'arrêt en question, mais souhaite savoir s'il concerne surtout les petites SOPARFI (dont le bilan se situe en dessous de 2 millions d'euros). Selon lui, l'impôt minimum représente environ

¹ « la Cour constitutionnelle dit que le paragraphe 8, alinéa 2, point a), de la [loi modifiée du 16 octobre 1934](#) concernant l'impôt sur la fortune, appelée « *Vermögenssteuergesetz* », en abrégé « *VStG* », dans sa version modifiée par la [loi du 23 décembre 2016](#) portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 est contraire à l'article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la [Constitution](#), de même que, depuis le 1^{er} juillet 2023, à l'article 15 de la [Constitution](#) révisée ayant le même libellé ; en attendant une réforme législative à intervenir, il y a lieu d'appliquer au contribuable visé par l'alinéa 2, du paragraphe 8 VStG tombant a priori sous le point a) l'impôt sur la fortune minimum visé par le point b) chaque fois que celui-ci est plus favorable ; (...) »

un tiers du total des recettes de l'impôt sur la fortune – il serait utile de ventiler ce montant par type de sociétés. Il demande finalement un ordre de grandeur de l'impact de l'arrêt.

Mme Lenert pose une question dans le même sens et demande additionnellement si l'impact de l'arrêt a été pris en compte dans l'estimation des recettes à venir.

Le ministre des Finances confirme que l'arrêt concerne les SOPARFI dont le total du bilan est compris entre 350.000 euros et 2 millions d'euros. Il ajoute que d'après les données les plus complètes disponibles (celles concernant l'année d'imposition 2021) environ 5.000 entreprises sont concernées. Le chiffre en question pourrait être légèrement supérieur pour l'année 2023.

- Mme Lenert souhaite encore savoir si d'autres contentieux à impact similaire sont en cours.

Le ministre des Finances donne à remarquer qu'il est en poste depuis 10 jours seulement et qu'il ne peut que faire état des cas dont il hérite des gouvernements précédents.

- M. Fayot souhaite savoir si le ministère des Finances partage le raisonnement de la Cour constitutionnelle et la justification invoquée par cette dernière. Dans l'affirmative, est-il prévu de légiférer pour consolider le système en vigueur ?

Le ministre des Finances invoque tout d'abord la séparation des pouvoirs. Il déplore ensuite le passage suivant de l'arrêt : « Aucune justification n'a pu être fournie par le représentant étatique, ni inférée à partir des travaux parlementaires concernant la différence de traitement ainsi mise en place, de sorte que celle-ci, pour ce qui est du seuil de 350.000 euros pour la somme totale des comptes 23, 41, 50 et 51 du plan comptable normalisé, est à regarder comme n'étant a priori pas rationnellement justifiée. » et conclut avoir répondu implicitement à la question de M. Fayot.

Il réitère ses propos selon lesquels le gouvernement ne remet en question ni le principe de l'impôt sur la fortune des sociétés, ni le principe de l'impôt sur la fortune minimum pour les SOPARFI.

- M. Bausch revient sur les discussions menées au niveau européen dans le cadre de la directive « unshell » qui concerne les SOPARFI entre autres et demande si elles peuvent également, selon les décisions prises par le gouvernement, avoir un impact dans le cadre visé par l'arrêt de la Cour.

Le ministre des Finances répond par la négative.

- En réponse à une question de M. Mosar relative à la rétroactivité éventuelle de l'arrêt de la cour constitutionnelle et la crainte que des sociétés demandent une révision de leur imposition des dernières années, le ministre des Finances fait référence à un jugement du tribunal administratif du 19 avril 2010 selon lequel les impositions « clôturées » ne peuvent être remises en cause.
- M. Mosar évoque l'affaire de la taxation des indemnités des administrateurs de sociétés traitée par la Cour de justice de l'UE. Pour l'instant, seules les conclusions de l'avocate générale sont disponibles. Si ces conclusions, selon lesquelles la taxation des indemnités en question serait induite, étaient confirmées par un jugement de la Cour de justice, M. Mosar craint que l'ACD ne soit soumise à un certain nombre de demandes de remboursement des taxes payées.

Le ministre des Finances déclare que l'arrêt de la Cour de justice de l'UE sera discuté au sein de la Commission des Finances lorsqu'il sera disponible.

- Suite à une intervention de M. Goldschmidt, le ministre des Finances explique que les redressements de l'imposition sur la fortune seront effectués par l'ACD et que les bulletins d'imposition à émettre porteront désormais sur un montant tenant compte des conclusions de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

Luxembourg, le 26 janvier 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact