

Commission des Pétitions

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 6 février 2024

Ordre du jour :

1. Débat public

- 2620 Pétition publique - Abolir la classe d'impôt 1a: Le transfert de la classe d'impôt 2 vers la classe d'impôt 1a entraîne pour les familles une perte de revenu augmentant une situation de précarité qui n'est pas à sous-estimer dans un contexte de crise.**

2. Conclusions des commissions

*

Présents : Mme Barbara Agostino, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Bausch remplaçant M. Meris Sehovic, Mme Corinne Cahen, Mme Francine Closener, Mme Claire Delcourt, M. Marc Goergen, M. Max Hengel, M. Fernand Kartheiser remplaçant M. Fred Keup, Mme Octavie Modert remplaçant Mme Nancy Arendt épouse Kemp, Mme Nathalie Morgenthaler, membres de la Commission des Pétitions

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Corinne Cahen, M. Yves Cruchten remplaçant Mme Taina Bofferding, M. Patrick Goldschmidt, M. Laurent Mosar, M. Ben Polidori remplaçant M. Sven Clement, M. Marc Spautz, membres de la Commission des Finances

M. Claude Wiseler, Président de la Chambre des Députés

Mme Maria Ramirez Escano, auteure de la pétition publique 2620
Mme Stéphanie Ravat, Mme Viviane Hansen Adams, co-pétitionnaires de la pétition publique 2620

M. Gilles Roth, Ministre des Finances

Mme Delphine Calmes, M. Carlo Fassbinder, M. Luc Feller, M. Jean-Claude Neu, du Ministère des Finances

Mme Roberta Pinto, M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, Mme Liz Braz, M. Paul Galles, M. Fred Keup, M. Meris Sehovic, M. David Wagner, membres de la Commission des Pétitions

Mme Taina Bofferding, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Fred Keup, Mme Paulette Lenert, Mme Sam Tanson, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : Mme Francine Closener, Présidente de la Commission des Pétitions

*

1. Débat public

2620 Pétition publique - Abolir la classe d'impôt 1a: Le transfert de la classe d'impôt 2 vers la classe d'impôt 1a entraîne pour les familles une perte de revenu augmentant une situation de précarité qui n'est pas à sous-estimer dans un contexte de crise.

Allocutions introductives

Monsieur le Président de la Chambre des Députés, Claude Wiseler, souhaite la bienvenue à tous les participants et spectateurs au débat public relatif à la pétition 2620. Les pétitionnaires sont Madame Maria Ramirez Escano (initiatrice de la pétition), Madame Stéphanie Ravat et Madame Viviane Hansen Adams. La présente pétition est débattue immédiatement à la suite de la pétition publique 2596, également relative à une réforme des barèmes fiscaux. Le Gouvernement est représenté par Monsieur le Ministre des Finances, Gilles Roth. Monsieur le Président Claude Wiseler précise que la pétition à débattre vise à abolir la classe d'impôt 1a. La pétition a recueilli 5.235 signatures valides. Une traduction simultanée en français est assurée lors de ce débat.

Madame la Présidente de la Commission des Pétitions, Francine Closener, félicite les pétitionnaires pour le succès remporté par leur pétition. L'oratrice évoque le délai de carence observé à l'occasion des élections législatives du 8 octobre 2023, ce qui explique que le présent débat a lieu avec un certain retard par rapport à la date de dépôt de la pétition.

L'oratrice explique ensuite le déroulement du débat et la répartition des temps de parole alloués aux différents intervenants.

Introduction par les pétitionnaires

La pétitionnaire Maria Ramirez Escano, auteure de la pétition publique 2620, a lancé la pétition car elle-même se range dans la classe d'impôt 1a. Alors qu'elle ne se considère pas comme une personne vivant dans la précarité, l'oratrice signale qu'elle est consciente qu'un basculement vers la classe 1a peut rendre fragile la situation des personnes concernées.

L'oratrice signale qu'un enfant sur quatre vit avec un risque de pauvreté, ce qui équivaut au Grand-Duché à plus ou moins 30.000 enfants suivant les chiffres de l'UNICEF. Les enfants de familles monoparentales sont les plus exposés au risque de pauvreté.

La pétitionnaire estime que la classe d'impôt 1a pénalise les non-mariés et les personnes pacsées. Les enfants issus de familles monoparentales courent le risque d'avoir moins de succès dans leur vie. La classe d'impôt 1a fut introduite dans les années 1990 et avait, selon l'oratrice, comme objectif d'éviter des décisions « irréfléchies », ce qui signifie en clair qu'elle visait à éviter des divorces. La pétitionnaire soutient qu'à l'époque l'on privilégiait les familles mariées par rapport aux non-mariés. Or, cela ne se justifie plus aujourd'hui.

Pour ce qui est des familles monoparentales, la pétitionnaire signale que le fait de ne plus disposer que d'un seul revenu signifie davantage de difficultés financières et sociales. L'oratrice revendique un traitement égal des couples mariés avec enfants et des familles monoparentales. Il faut, suivant la pétitionnaire, mettre fin à une discrimination des familles monoparentales par la voie de la fiscalité.

La pétitionnaire voudrait que l'élément déterminant de la classe d'impôt dépende des enfants à charge et aussi des jeunes qui font leurs études et qui ont besoin du soutien familial. La pétitionnaire précise encore que les monoparentaux ne peuvent pas être comparés à la situation des célibataires – et pourtant, la classe d'impôt 1a se situe plus près de la classe d'impôt 1 que de la classe d'impôt 2, ceci surtout dans les tranches des revenus plus élevés.

Toutes les familles avec enfants méritent le même traitement de la part de l'Etat, estime la pétitionnaire. Or, la classe d'impôt 1a contribue à maintenir les gens concernés dans un cycle de pauvreté et d'instabilité. La politique fiscale pourrait mener à plus d'égalité dans une société moderne où tous les enfants ont les mêmes chances. L'oratrice répète qu'il appartient à la politique de soutenir les enfants de parents non mariés ou pacsés au même titre que ceux des couples mariés. Elle espère que des efforts sérieux seront déployés pour y arriver.

Madame Viviane Hansen Adams, co-pétitionnaire, met l'accent sur la situation des veufs et des veuves figurant dans la classe d'impôt 1a. L'oratrice rappelle qu'en 2016 sa pétition 575 « Géint d'Reklassement vun de Wittfraen a Wittmänner vun der Steierklass 2 an d'Steierklass 1a » fut déjà débattue, mais qu'aucune suite n'y a été donnée.

L'oratrice évoque le risque de pauvreté pour les personnes âgées. En 2023, une part de 15,4 % de la population avait dépassée l'âge de 65 ans. Les pronostics statistiques montrent que cette catégorie d'âge représentera 26,1 % en 2050. Pour vivre décemment au Grand-Duché, une personne vivant seule nécessite 2.551 euros par mois, selon le Statec. Un couple a besoin de disposer de 3.471 euros, donc de seulement 920 euros de plus. L'oratrice estime que ces chiffres montrent qu'une personne seule nécessite plus d'argent, comme c'est le cas lors du décès du conjoint ou du partenaire. L'oratrice évoque encore le besoin important de financement si l'on rejoint une maison de retraite ou de soins.

L'oratrice signale une discrimination qu'elle perçoit au niveau de la retenue fiscale, si une veuve, travaillant beaucoup et recevant des promotions et des augmentations de salaires, voit diminuer la pension de survie à laquelle elle a droit. De ce fait, ses revenus n'augmentent pas.

Madame la pétitionnaire informe qu'en 2022, sur les 40.278 veufs et veuves, il y en avait 712 qui avaient des enfants de moins de 18 ans à charge. L'oratrice signale que ces situations sont un coup du destin que l'on se doit de considérer. Elle réclame que les personnes ayant perdu leur conjoint et qui ont des enfants à charge ne devraient pas automatiquement être reclassées 3 ans après le décès du partenaire en classe d'impôt 1a. L'oratrice voudrait aussi qu'une exception s'applique aux veufs et veuves dont les enfants suivent encore des études.

Finalement, l'oratrice indique que 82 % des personnes de la classe d'impôt 1a sont des femmes, ce qui devrait donner à penser.

Échange de vues

Madame la Députée Claire Delcourt rappelle que la Chambre des Députés s'est penchée la semaine précédente sur la situation de la pauvreté des enfants. L'oratrice rappelle également que l'accord de coalition prévoit pour une phase transitoire, avant d'en arriver à une individualisation de la fiscalité, de revoir le traitement fiscal des personnes appartenant à la classe d'impôt 1a dans le sens d'un allègement fiscal. Elle voudrait savoir de la part des pétitionnaires s'ils estiment qu'il faudrait étendre le délai actuel de 3 ans avant de basculer, le cas échéant, vers la classe d'impôt 1a.

Madame Ramirez Escano estime que l'individualisation de la fiscalité va dans une bonne direction, mais que jusque-là, il faudrait prendre des mesures pour soutenir les familles monoparentales. L'oratrice pense qu'augmenter le délai visé de 3 à 5 ans ne ferait que décaler le problème. De plus, si la mesure était provisoire, qui en serait le bénéficiaire, demande la pétitionnaire. L'oratrice pense qu'il faudrait augmenter le crédit d'impôt monoparental sans condition de revenu. En cas de garde alternée des enfants, il faudrait partager le crédit entre les parents. Elle critique également la façon dont est appliqué le principe de l'abattement extra-professionnel.

Madame la pétitionnaire Viviane Hansen Adams suggère de maintenir en classe d'impôt 2 les 712 personnes veuves qui ont à leur charge des enfants de moins de 18 ans. Cela ne représenterait pas un nombre important de personnes, mais il faudrait leur donner un soutien.

Madame la députée Corine Cahen explique que le Gouvernement vise à neutraliser le statut marital, de sorte qu'il n'y aura pas de discrimination au niveau fiscal entre les différentes situations familiales et de vie des contribuables. L'oratrice rappelle les nombreux efforts qui ont été faits au cours des dernières années pour améliorer la situation des enfants, indépendamment du fait qu'ils vivent dans le cadre d'une famille monoparentale ou dans une autre situation familiale. Ainsi, le Gouvernement a décidé que les livres scolaires et la garde d'enfants seront gratuits. Ce sont des mesures qui ne relèvent pas du domaine fiscal, mais qui permettent de soulager financièrement les familles. L'oratrice rejoint la pétitionnaire en ce qui concerne l'abattement extra-professionnel. En revanche, en ce qui concerne le coût des maisons de retraite et de soins, Madame la députée signale qu'il est possible à tout un chacun d'y accéder, car pour couvrir, le cas échéant, les frais d'une telle institution, l'Etat prenant en charge le complément de dépenses via le Fonds National de Solidarité (FNS). Madame la députée voudrait savoir de la part des pétitionnaires si elles estiment que dans le contexte d'une réforme fiscale il

conviendrait de supprimer l'abattement extra-professionnel et de ne plus considérer que les enfants à charge.

Madame Hansen Adams maintient que le coût de maisons de retraite et de soins est trop élevé.

Madame Cahen comprend qu'il s'agit d'une question de dignité dans le chef des pensionnaires, qui hésitent à demander un complément au FNS, mais pour lesquels les aides sont pourtant réelles.

Madame Ramirez Escano revient sur la gratuité de la garde d'enfants et elle donne à considérer que cela ne sort pas ses effets pendant les vacances scolaires où des tarifs normaux s'appliquent et doivent être supportés par les familles. L'oratrice constate également que la petite enfance en est exclue. En ce qui concerne le niveau des allocations familiales, l'oratrice estime que les montants ne suffisent pas lorsqu'un enfant a 17 ans et a d'autres besoins qu'un enfant plus jeune. Par exemple, si l'enfant poursuit des études, les aides proviennent du CEDIES, mais sont insuffisantes et l'on est obligé de recourir à des emprunts, estime l'oratrice.

Madame Ravat donne à considérer que toutes les mesures qui existent en dehors de la sphère fiscale en faveur des enfants et de leurs familles n'aident pas à diminuer l'écart fiscal injuste qui sépare les familles monoparentales d'autres familles. L'oratrice signale encore que le crédit d'impôt monoparental, s'il est en soi une bonne chose, ne sort pas ses pleins effets dans la mesure où il ne fait plus de différence pour les monoparentaux qui gagnent 31.000 euros et plus. Encore faut-il faire une déclaration d'impôts pour en bénéficier, ce que tous les concernés ne font pas.

Monsieur le député François Bausch pense que les pétitionnaires ont bien décrit ce que vivent de nombreuses familles. Il faut revoir le système fiscal en ce sens que l'on ne ferait pas de différence selon l'état civil ou le revenu, pense l'orateur. Monsieur Bausch estime que le système fiscal ne saura pourtant pas résoudre tous les problèmes et il demande aux pétitionnaires si elles ont envisagé des mesures de soutien sur d'autres plans que celui de la fiscalité. L'orateur pense notamment à la charge que représente le logement, surtout pour des personnes à revenus modestes.

Madame Ravat signale que les familles monoparentales ne réclament rien d'autre que la justice fiscale. Or, le fait d'être rangé dans la classe 1a crée une injustice. Tenir compte des situations de famille signifierait les classer toutes dans la classe d'impôt 2.

L'oratrice rappelle que la classe d'impôt 3, qui contenait les familles avec enfants, a été supprimée dans les années 1990. Ayant oublié lors de cette réforme les familles monoparentales, on a créé la classe 1a, affirme l'oratrice. Madame la pétitionnaire conclut qu'en ce faisant on a enlevé le caractère de famille aux monoparentaux.

Monsieur le Député François Bausch est en faveur de la suppression de la classe d'impôt 1a, mais constate aussi qu'il y a de nombreuses situations différentes. Dès lors, supprimer cette classe d'impôt ne va pas résoudre tous les problèmes. Il demande comment les pétitionnaires pensent que l'on devrait procéder.

Madame Ramirez Escano avance comme une possible solution complémentaire un agencement du temps de travail pour les monoparentaux afin qu'ils aient la possibilité de passer plus de temps avec leurs enfants. Il s'agirait d'un investissement dans la société de demain, car les enfants sont les adultes de la société à venir.

Monsieur le député Marc Goergen estime que le but n'est pas de fixer plus d'aides, mais d'aboutir à une justice fiscale. Aujourd'hui, pour les gens qui travaillent les mêmes heures et gagnent le même salaire, l'Etat perçoit plus d'impôts chez les uns que chez les autres. Il en va de même si l'un des conjoints vient à décéder. L'orateur pense qu'en cas de décès, 3 ou 5 ans de maintien dans la classe d'impôt 2 avant de basculer vers la classe d'impôt 1a ne suffisent pas. Monsieur le député donne encore à considérer qu'au niveau communal les aides sont allouées aux ménages suivant le nombre de chambres occupées dans un logement. Ce qui signifie en fin de compte que sur leur déclaration d'impôts les monoparentaux sont de nouveau défavorisés car ils ne peuvent déduire leurs charges que pour une personne au lieu de deux.

Madame Ramirez Escano signale que le terme « *working poor* » est approprié pour décrire la situation de beaucoup de monoparentaux.

Madame la pétitionnaire Hansen Adams témoigne de son cas personnel : sur 6 années, le prêt qu'elle avait contracté lui aura coûté 45.000 euros de plus que si elle avait été imposée dans la classe 2.

Monsieur le député Fernand Kartheiser met en avant que le plus important est le souci du bien-être des enfants, indépendamment des différents modèles familiaux qui peuvent exister. L'orateur est content que l'on ait pointé du doigt une situation particulièrement défiante, celle des veufs et veuves qui ont encore des enfants à charge. Monsieur le député espère que bon gré mal gré l'Etat trouvera suffisamment de moyens financiers pour leur venir en aide.

Par ailleurs, Monsieur le député réfute les relents et sous-entendus sexistes qu'il pense avoir aperçus dans les propos des pétitionnaires, à savoir l'indication que parmi les personnes en classe d'impôt 1a une très large majorité sont des femmes. L'orateur donne à considérer qu'une telle situation peut s'expliquer par le fait que les femmes vivent en moyenne plus longtemps que les hommes.

Monsieur le député Patrick Goldschmidt indique que la situation des monoparentaux et celle des veufs et veuves, qui sont tous les deux regroupés dans la classe d'impôt 1a, ne sont pas identiques. L'orateur demande aux pétitionnaires vers quelle classe d'impôt devrait s'orienter un reclassement d'une personne ayant à sa charge un ou plusieurs enfants. L'orateur donne à considérer que dans ce cas il convient de tenir compte du budget total généré par les impôts. Si l'on réduisait la charge pour les uns, combien d'autres contribuables devraient-ils payer de plus, demande encore l'orateur. Est-ce qu'alors la charge d'impôts de la classe 2 devait être augmentée ?

Madame Ravat répond qu'il ne peut être question que les enfants soient défavorisés pour maintenir à un niveau bas les impôts dus relevant de la classe 2. L'oratrice préfère que tout un chacun puisse se retrouver dans la classe 2, mais souligne surtout que l'on devra tenir compte de la présence d'enfants. C'est à ses yeux le critère essentiel à observer.

Monsieur le député Patrick Goldschmidt précise qu'il n'a pas entendu dire que les monoparentaux devraient payer une charge fiscale plus importante. Il veut savoir si, au cas où la réforme porterait sur l'individualisation de la fiscalité, l'on devrait plutôt s'orienter vers la classe d'impôt 1 ou 2.

Madame Stéphanie Ravat estime qu'il n'est pas du devoir des pétitionnaires de définir le système d'imposition pour leurs concitoyens, ni d'enlever quelque chose à quelqu'un, mais d'arriver à alléger les impôts pour les monoparentaux.

Madame Ramirez Escano ajoute qu'un couple qui a des enfants et qui se sépare a contribué à une politique de natalité. Il convient aux yeux de la pétitionnaire de donner la priorité aux enfants. Les couples sans enfants (« *empty nesters* ») pourraient être rangés en classe d'impôt 1.

Madame Hansen Adams informe qu'en 2022, 118.513 personnes étaient en classe d'impôt 1a, dont 712 veufs avec enfants mineurs ; 9.270 étaient des personnes divorcées avec enfants mineurs, 31.827 étaient des monoparentaux non divorcés, avec enfants, sans être survivants d'un conjoint décédé.

Monsieur le député Yves Cruchten constate que la discussion qui porte sur la relative injustice fiscale des personnes de la classe d'impôt 1a est récurrente. Tous les partis politiques, ou presque, sont d'accord pour sortir du système de plusieurs classes fiscales. Mais les opinions divergent sur les moyens à mettre en œuvre. Opposer la classe 1 à la classe 2 n'est pas une solution. Il faut introduire un nouveau barème fiscal unique. Dans ce cas, il faudra aussi imposer un peu plus ceux qui ont des revenus importants pour compenser le déchet fiscal que cette réforme risque d'engendrer, estime Monsieur le député.

Monsieur Cruchten constate encore qu'il existe de nombreuses aides à côté du dispositif fiscal, mais que de nombreux bénéficiaires potentiels n'en profitent pas, car ils ignorent qu'ils y ont droit et ne font pas de demande pour obtenir de tels soutiens. Il faudrait simplifier les procédures en favorisant certains automatismes, estime l'orateur.

Madame Ramirez Escano pense aussi qu'une meilleure digitalisation et une coopération plus poussée entre les ministères peuvent être bénéfiques, surtout si, comme vient de l'évoquer Monsieur Cruchten, les gens ne savent pas qu'ils ont droit à une aide.

Intervention de Monsieur le Ministre des Finances

Monsieur le Ministre Gilles Roth remercie les pétitionnaires pour leur engagement. Il s'agit d'un sujet sensible et la discussion dans le cadre du présent débat l'a démontré. Monsieur le Ministre concède que la société a changé et il souligne que le système d'imposition doit prendre cela en compte. Or, la question a beaucoup de facettes. La classe d'impôt 1a regroupe des personnes relevant de plusieurs situations fort différentes. Le Ministre tient encore à noter que 40 % des monoparentaux vivent sous le seuil de pauvreté.

La loi doit en quelques articles seulement prévoir les diverses situations familiales et de revenu. Si l'on compare les situations les unes aux autres, on voit que l'un paie plus que l'autre.

La réforme fiscale des années 1990 a réparti les personnes non mariées et mariées respectivement dans la classe 1 et la classe 2. Le pacs n'existait pas encore à l'époque. Pour pallier des situations qui ne pouvaient pas facilement être soumises à la classe 1 ou 2, l'on a introduit la classe 1a, regroupant les monoparentaux et les veufs et veuves.

Depuis lors, les gouvernements successifs ont tenté de redresser au mieux la situation critiquable. Il y a eu des réajustements par le biais d'un crédit d'impôt monoparental et par des abattements forfaitaires pour la garde d'enfants. Or, il est évident aux yeux de Monsieur le Ministre que cela ne suffit pas.

Monsieur le Ministre rappelle que le Gouvernement vient d'adapter le barème à l'inflation, ce qui a comme effet que le seuil d'entrée à partir duquel on est redevable d'impôts est revu à la hausse. Cela profite également aux personnes figurant dans la classe d'impôt 1a, d'autant plus que ces contribuables sont surreprésentés dans la catégorie des personnes à faibles revenus. Monsieur le Ministre signale que pour un célibataire le seuil d'entrée est de 12.500 euros, alors que la classe d'impôt 1a commence à partir d'un revenu imposable de 25.000 euros. Toutefois, ceci non plus, n'est pas encore suffisant, estime Monsieur Roth.

Monsieur le Ministre explique qu'il n'est pas possible d'arriver à une imposition individuelle en 2025, car il s'agit d'un exercice très complexe. Toutefois, à partir du 1^{er} janvier 2025, la progressivité de l'impôt dans la classe 1a sera renforcée, de sorte qu'un allègement fiscal en résulte. Vu l'accord de coalition, il s'agit là du choix politique retenu en lieu et place d'une extension de la durée de maintien de 3 à 5 ans dans la classe 2 avant de basculer vers la classe 1a.

De plus, Monsieur le Ministre espère qu'il sera possible d'adapter encore une fois le barème à l'inflation. Il s'agit d'étapes intermédiaires. En 2026, le Gouvernement veut proposer un système d'imposition fondé sur une imposition individuelle. L'orateur pense obtenir un large soutien politique pour une telle réforme, même si le soutien ne devait pas être unanime. Il y aura alors une même classe d'impôts pour les célibataires, les personnes divorcées, les veufs et les mariés, avec, par exemple, des ajustements s'il y a des enfants à charge.

Monsieur le Ministre des Finances explique qu'avant de passer à une imposition individuelle une phase transitoire est nécessaire. Il convient d'assurer que la réforme annoncée pour l'horizon 2026 garantira une égalité devant la loi au même titre qu'une égalité fiscale. Il s'agit d'ailleurs d'un engagement de ce Gouvernement, voire peut-être de toute la politique, conclut Monsieur le Ministre.

Intervention finale des pétitionnaires

Madame Maria Ramirez Escano salue les dispositions transitoires esquissées par Monsieur le Ministre. Elle aurait espéré une décharge fiscale au cours de l'année 2024, mais imagine que cela n'est pas possible. L'oratrice espère que le présent débat ne sera pas oublié et que les personnes soumises à la classe d'impôt 1a seront soutenues.

Madame Stéphanie Ravat rappelle que l'individualisation de l'impôt avait déjà été envisagée par les gouvernements précédents. Elle suggère que le Ministère des Finances sorte des tiroirs les plans y afférents.

2. Conclusions des commissions

Les députés, réunis à huis clos, concluent que l'accord de coalition apporte des réponses aux revendications exprimées par les pétitionnaires, même si parmi les différentes formations politiques il n'y a pas de consensus sur le traitement de l'entité familiale. Les députés constatent également que le Gouvernement entend procéder à des adaptations, notamment pour la classe d'impôt 1a, avant la grande réforme prévue pour 2026.

Luxembourg, le 6 février 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact