

A-4106/24-27

Doc. parl. n° 8414

A V I S

du 21 octobre 2024

sur

- le projet de loi portant modification:
 - 1° de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes;
 - 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
 - 3° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF »);
 - 4° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif;
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal;
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 1969 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier;
- le projet de règlement grand-ducal portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les pensions et précisant les modalités de la retenue d'impôt;
- le projet de règlement grand-ducal portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les salaires et précisant les modalités de la retenue d'impôt;
- le projet de règlement grand-ducal déterminant la composition, les missions et les modalités de fonctionnement du comité d'accompagnement consultatif du directeur de l'Administration des contributions directes;
- le projet de règlement grand-ducal relatif aux modalités d'octroi de la prime jeune salarié et de calcul de l'exemption prévues à l'article 115, numéro 13d, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 26 mars 2014 portant exécution de l'article 145 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (décompte annuel)

Par dépêche du 19 juillet 2024, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi, ce dernier vise à « *renforcer le pouvoir d'achat des citoyens, de relancer l'économie et de promouvoir la croissance inclusive et durable en proposant différents allègements et adaptations au niveau de l'imposition des personnes physiques et des personnes morales, cela conformément aux priorités politiques et aux engagements pris dans le cadre de l'accord de coalition pour la période 2023-2028* ».

Les projets de règlements grand-ducaux comportent des dispositions d'exécution des différentes mesures introduites par le projet de loi.

En ce qui concerne les mesures d'allègement de la charge fiscale des personnes physiques, qui intéressent plus particulièrement les ressortissants de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, les textes en question prévoient notamment ce qui suit:

- adaptation du barème de l'impôt sur le revenu en y neutralisant 2,5 tranches indiciaires (à partir du 1^{er} janvier 2025);
- modification de la formule de calcul du tarif de la classe d'impôt 1a pour augmenter la tranche exonérée d'impôt (à partir du 1^{er} janvier 2025);
- hausse de 1.000 euros du crédit d'impôt monoparental (à partir du 1^{er} janvier 2025);
- augmentation de 1.000 euros du montant maximal de l'abattement sur le revenu imposable pour charges extraordinaires pour enfants à charge ne faisant pas partie du ménage du contribuable (à partir du 1^{er} janvier 2025);
- exonération d'impôt complète, à travers un crédit d'impôt, du salaire social minimum non qualifié, indépendamment de la classe d'impôt du contribuable (à partir du 1^{er} janvier 2025);
- introduction d'un « *crédit d'impôt heures supplémentaires* » pour certains salariés frontaliers prestant des heures supplémentaires au Luxembourg (à partir de l'année d'imposition 2024);
- à compter de l'année fiscale 2024, augmentation des intérêts débiteurs déductibles lors de l'achat d'un logement existant (les intérêts étant déductibles intégralement pour l'année d'acquisition de l'immeuble et pour l'année subséquente, y compris pour les crédits-relais, les plafonds des montants actuellement déductibles étant dorénavant appliqués aux années suivantes selon une nouvelle répartition temporelle).



À côté de ces différents dispositifs, les textes sous avis introduisent par ailleurs plusieurs mesures en faveur des entreprises (baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités, exonération de la taxe d'abonnement pour certains fonds d'investissement, etc.) et de certains salariés (renforcement de la prime participative, modernisation du régime fiscal des impatriés, etc.).

En outre, les textes prévoient l'institution d'un comité d'accompagnement consultatif du directeur de l'Administration des contributions directes qui a pour mission de conseiller le directeur au sujet des initiatives de réorganisation et de modernisation de l'administration.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient toutes les mesures projetées par le gouvernement en faveur des contribuables personnes physiques, qui font suite, du moins partiellement, à certaines demandes de réduire la charge fiscale de celles-ci qu'elle a formulées à maintes reprises pendant les années passées.

La Chambre soutient aussi les mesures en faveur de l'économie nationale, qui contribuent à un État social fort duquel bénéficie la population entière, mais elle met en garde contre la mise en œuvre de dispositifs qui auraient pour conséquence de placer sur le seul dos des contribuables personnes physiques la charge financière relative aux allègements fiscaux profitant aux entreprises.

Les différentes mesures prévues par les textes sous avis dans l'intérêt des personnes physiques appellent par ailleurs les quelques remarques qui suivent.

Adaptation du barème de l'impôt

L'article 3 du projet de loi procède à l'adaptation du tarif du barème de l'impôt sur le revenu en y neutralisant 2,5 tranches indiciaires à partir du 1^{er} janvier 2025.

L'article 118 LIR constitue le tarif de base en classe d'impôt 1, sur lequel reposent également les tarifs des classes 2 et 1a, qui n'en constituent que des applications et modulations. L'adaptation prend en compte le coût de vie par intégration de 2,5 tranches indiciaires à partir de 2025. 6,5 sur 8 tranches indiciaires seront dorénavant neutralisées dans le barème de l'impôt.

La Chambre approuve pleinement la mesure projetée, qui est plus que nécessaire, mais elle demande de procéder encore au plus vite à une modification supplémentaire pour ce qui est de toutes les tranches indiciaires restantes qui n'ont pas encore été neutralisées dans le barème, conformément à ce qui est prévu dans l'accord de coalition. En outre, elle demande de remettre en place un mécanisme d'adaptation automatique du barème au coût de la vie.

Allègement de la charge fiscale des contribuables de la classe 1a

Le STATEC a confirmé dans ses études que le risque de pauvreté est plus élevé chez les personnes monoparentales (voir par exemple: Statnews n° 23, Le taux de risque de pauvreté atteint 19% de la population en 2023, 10 juin 2024). La Chambre approuve dès lors que l'impôt dû en classe 1a est baissé par le gouvernement. En profitent avant tout les ménages monoparentaux à faible revenu qui continueront à bénéficier du même montant d'exemption tarifaire de base (minimum vital) que les personnes figurant en classe 2. Cette mesure va de pair avec le rehaussement proposé du crédit d'impôt monoparental (CIM) à un maximum de 3.504 € et de l'abattement pour charges extraordinaires visé à l'article 127bis LIR pour enfants ne faisant pas partie du ménage (de 4.422 à 5.424 €).

La mesure n'est pourtant pas spécifique aux ménages monoparentaux: en cas de concubinage ou de PACS sans exercer l'option de l'imposition collective, la classe 1a est également attribuée à celui des parents qui touche les allocations familiales, malgré que le ménage civil dispose de revenus de loin supérieurs. Les personnes célibataires, divorcées ou veuves ayant dépassé l'âge de 64 ans bénéficient également de la classe d'impôt 1a, alors que, dans leur cas, il ne s'agit pas nécessairement d'un ménage monoparental et qu'elles ne sont pas nécessairement exposées au risque de pauvreté.

Crédit d'impôt pour heures supplémentaires

La mesure prévue par l'article 10 du projet de loi sous examen est une réponse à certaines conséquences de l'exemption, non seulement des suppléments de salaire pour heures supplémentaires, mais également des rémunérations de base des heures supplémentaires des salaires du secteur privé. La mesure s'applique exclusivement aux salariés tombant sous le statut unique, les agents publics n'y étant pas compris.

En effet, des salariés non-résidents (frontaliers) exerçant une occupation salariée au Grand-Duché, et y imposée, se voyaient confrontés dans leur pays de résidence, avant tout dans certaines régions d'Allemagne, à un risque d'imposition des salaires pour les heures supplémentaires prestées au Luxembourg, alors que ce dernier a renoncé à leur imposition. Certaines conventions internationales contre les doubles impositions (CDI/DBA) prévoient en effet la possibilité, pour l'État de résidence, d'imposer des revenus dont le droit d'imposition revenait au pays de l'exercice de l'occupation salariée, mais où ce pays n'a pas fait usage de son droit, fût-ce à cause d'une disposition légale de droit interne contraire. L'imposition dans le pays de résidence des heures supplémentaires a pour effet de contrecarrer l'exemption fiscale au Grand-Duché. Le législateur luxembourgeois n'ayant pas de possibilité de prévenir une éventuelle telle imposition à l'étranger, il la contrebalance par l'octroi, dans certaines limites, d'un crédit d'impôt pouvant atteindre 700 € par an.

Il y a certes un déchet fiscal qui découle de cette mesure au détriment des contribuables non concernés. Or, pour autant et aussi longtemps que l'État luxembourgeois ne sera pas à même de garantir entre autres une suffisance de logements à prix abordables au

Grand-Duché, forçant maints citoyens de nationalité luxembourgeoise et étrangère à se loger au-delà des frontières du pays, il a aussi le devoir de rétablir l'égalité devant l'impôt de tous les travailleurs. Cela dit, afin d'éviter des discriminations, la Chambre estime que le crédit d'impôt devrait être accordé à chaque contribuable travaillant au Luxembourg.

Intérêts débiteurs fiscalement déductibles en matière de logement

Le dossier sous avis se propose de modifier l'article 4a du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal. Les montants maximaux et les modalités de déduction des intérêts débiteurs en cas d'acquisition d'un logement ont fait l'objet de nombreuses modifications, qui n'ont pas toujours été en faveur des contribuables, en discriminant surtout les acquéreurs de maisons construites dans le passé par rapport à ceux achetant des constructions nouvelles.

La nouvelle version du texte qui est projetée n'enlève toujours pas le caractère discriminatoire, mais elle rapproche néanmoins en pratique les possibilités de déduction fiscale des intérêts. Les mesures proposées, prévoyant une augmentation des intérêts débiteurs déductibles lors de l'achat d'un logement existant à compter de l'année fiscale 2024, constituent un pas dans la bonne direction, même si elles ne remédient pas intégralement à la dégradation de la déductibilité fiscale causée par le gouvernement précédent.

Si la dernière et récente modification de la réglementation en question avait relevé les plafonds déductibles à 4.000 €, 3.000 € et 2.000 € respectivement selon la durée de la fixation de la valeur locative, la modification proposée par le dossier sous avis ajoute une mesure supplémentaire, en permettant dès à présent la déduction intégrale des intérêts débiteurs pour l'année de la fixation de la valeur locative ainsi que pour l'année suivante, sans pour autant rallonger la première période de 5 ans. La Chambre approuve cette démarche dont bénéficient tous les contribuables acquérant leur habitation.

Néanmoins, il aurait été préférable d'insérer deux autres mesures dans le règlement en cause: tout d'abord, y intégrer explicitement les frais de financement aux dépenses déductibles intégralement et, ensuite, y retenir les principes selon lesquels a lieu une première fixation de la valeur locative, principes actuellement contenus uniquement dans une circulaire directoriale. Ces ajouts auraient, une fois pour toutes, conduit à la sécurité juridique requise.

La Chambre se prononce par ailleurs pour une déductibilité intégrale des intérêts débiteurs par les acquéreurs d'un logement à des fins d'habitation principale et personnelle. En effet, le montant initialement déductible ne devrait pas subir de réduction, mais il devrait rester constant sur toute la durée de l'occupation de l'habitation. Comme il

s'agit de toute façon d'un plafond et non d'un forfait, la déduction ne pourra en aucun cas dépasser les intérêts débiteurs réellement déboursés.

Intérêts débiteurs fiscalement déductibles dans le domaine agricole

À première vue, le règlement grand-ducal concernant la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole et forestier semble être le sosie du règlement grand-ducal concernant la valeur locative de l'habitation privée dont question ci-avant. Évidemment, le relèvement des plafonds de déduction, ou leur adaptation, doit aussi trouver répercussion dans le domaine agricole, ce qui n'est certes pas contesté. Néanmoins, il y a lieu de relever certaines discrédances entre les deux mécanismes. Alors que la valeur locative de l'habitation du domaine privé n'est susceptible d'être réduite que des seuls intérêts débiteurs, celle du domaine agricole est encore réduite des dépenses d'exploitation relatives à l'habitation, ce qui procure un net avantage par rapport aux salariés, qui échappent à cette possibilité de déduction, et aux commerçants dans le chef desquels est imposée, le cas échéant, une valeur locative effective, correspondant à un loyer usuel.

Exonération d'impôt du salaire social minimum

Les textes sous examen prévoient une exonération d'impôt complète, à travers un crédit d'impôt, du salaire social minimum non qualifié, indépendamment de la classe d'impôt du contribuable à partir du 1^{er} janvier 2025.

Face à la hausse du taux de risque de pauvreté générale au sein de la population au Luxembourg, et du taux élevé de la pauvreté des travailleurs (voir supra: STATEC), une telle mesure positive est absolument nécessaire.

Comité d'accompagnement du directeur des contributions

Le principe de la création d'un comité d'accompagnement consultatif du directeur de l'Administration des contributions directes est approuvé par la Chambre. En effet, les missions confiées au directeur des contributions par la loi générale des impôts vont bien au-delà de l'organisation de son administration et touchent également des domaines tels que la législation fiscale ainsi que la pré-juridiction en matières contentieuse et gracieuse où l'engagement du directeur est fort demandé. Il en est de même des efforts du directeur afin de garantir l'uniformité des impositions et leur correspondance à la loi.

L'assistance par des experts confiée au directeur une aisance accrue et davantage de sécurité dans ses décisions concernant l'organisation administrative. Elle lui permet de prendre en compte des points de vue différents.

La composition du comité ne donne pas lieu à critique de la part de la Chambre, sauf que le texte confère un surpoids décisionnel au ministre des Finances, qui désigne tant les représentants de son ministère que les experts externes. Il aurait été préférable de

laisser plus de choix au directeur en ce qui concerne la désignation des experts du comité.

Si le comité « *délibère notamment sur les sujets stratégiques de réorganisation et de modernisation* » de l'administration pour en définir « *la vision, les missions et les objectifs stratégiques* », il n'en reste pas moins que l'Administration des contributions directes et son rôle sont déjà définis tant dans la loi générale des impôts que dans la loi d'adaptation fiscale et dans la loi modifiée de 1933 concernant le recouvrement. Toute modernisation ou réorganisation devra se garder de saper aux principes retenus par ces lois et concernant notamment l'équilibre des droits et devoirs des contribuables et de l'administration.

Le secret des délibérations visé à l'article 4 du projet de règlement grand-ducal relatif à la composition du comité devra être étendu à tous les interlocuteurs du comité, et non seulement viser ses membres et son secrétaire.

Concernant l'article 5 dudit projet de règlement grand-ducal, il est pour le moins étonnant que la prime mensuelle y visée ne soit introduite que pour une partie des membres du comité, à savoir pour les experts externes. Le montant de 1.086 € mensuels (à l'indice actuel) de la prime indique qu'un travail considérable sera demandé aux membres du comité. Qu'elle ne soit pas accordée aux autres membres, qui sont des agents de l'État, est incompréhensible, étant donné que les prestations fournies pour le comité sont sans doute exigeantes et dépassent le cadre du travail ordinaire. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le commentaire des articles prévoit bel et bien que tant les experts externes que les membres du comité sont rémunérés. La Chambre estime qu'il doit s'agir d'un oubli dans le texte de l'article 5 – le gouvernement n'ayant certainement pas l'intention de désavantager les agents de l'État – et elle demande en conséquence d'adapter le texte dans ce sens.

Prime participative

Les modifications projetées n'enfreignent pas le principe fixé dans les lois antérieures. Le relèvement de l'exemption partielle de la prime participative incite les salariés concernés à la fidélité et à la loyauté envers leur employeur pour, en fin de compte, stabiliser le marché de l'emploi. Cette mesure ne donne pas lieu à critique.

Dans le contexte de la fidélisation des salariés, la Chambre estime qu'on aurait pu profiter de relever les montants fixés au point 13 de l'article 115 LIR – qui concerne l'exonération des cadeaux de reconnaissance pour une occupation ininterrompue (entre 25 et 50 ans) d'un salarié au service d'un même employeur – forfaits qui n'ont plus été adaptés depuis longtemps.

Régime des impatriés

Depuis bon nombre d'années déjà, les avantages fiscaux pour impatriés donnent lieu à diverses mesures fiscales. Leur but est l'attrait de la place économique luxembourgeoise et le recrutement de spécialistes dans tous les domaines.

Jusqu'à présent, le mécanisme de faveur en question se situait à deux niveaux. Tout d'abord, certains frais en relation directe ou indirecte avec l'impatriation, déterminés par la loi, que l'employeur engageait pour son salarié impatrié, frais qui, normalement, auraient dû être imposés en tant qu'avantages en nature, étaient exempts. Il s'agissait par exemple de frais en connexion avec l'habitation et le déménagement au Grand-Duché, les coûts scolaires des enfants, les voyages de retour au pays d'origine, etc. Ensuite, un second volet était l'exemption partielle à raison de 50% d'une prime forfaitaire d'impatriation pouvant atteindre 30% de la rémunération annuelle totale, à l'exception de certains avantages en nature ou en espèces repris à la LIR.

Les nouvelles dispositions projetées s'orientent différemment, en accordant une faveur globale forfaitaire. Le premier volet des frais effectivement encourus par l'employeur avec l'énumération extensive et limitative des frais visés est aboli, alors que le second volet est élargi à la rémunération annuelle totale, à l'exception de certains avantages en nature ou en espèces repris à la LIR. Le montant maximal de salaire susceptible de bénéficier de cette nouvelle exemption forfaitaire est de 400.000 € par an sur une durée maximale de 8 ans. Par impatrié concerné, le revenu exempt pourra dès lors atteindre $8 \times 200.000 \text{ €}$, soit 3.200.000 €. Ce montant étant à imposer à la tranche supérieure du tarif de 42%, la déchéance d'impôt sur le revenu sur toute la période pourra atteindre, fonds pour l'emploi compris, plus de 1.400.000 € pour un seul contribuable!

Encore reste-il à prouver par des statistiques concluantes que les mesures spéciales pour impatriés remplissent leur objectif d'attrait du Grand-Duché et de sa place économique.

Prime pour jeunes salariés

Les textes sous avis introduisent un nouveau mécanisme, selon lequel certains jeunes salariés remplissant les conditions prévues par la loi bénéficient d'une exemption de l'impôt de 75% de la prime appelée « *prime jeune salarié* » attribuée facultativement par leur employeur.

Dans un premier temps, les salaires nets payés globaux des jeunes travailleurs en profiteront, une fraction du salaire payé bénéficiant d'une exemption. Avec la limite temporelle de l'exemption, l'avantage s'éteindra après cinq ans.

L'attribution d'une telle prime restant facultative, seuls les salariés du secteur privé sont susceptibles d'en bénéficier, la législation applicable aux agents publics ne prévoyant aucune telle prime.

La Chambre relève que la mesure devrait également être prévue pour les jeunes au service de la fonction publique.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les projets de loi et de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 21 octobre 2024.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF