

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**

Avis du Conseil d'État

(22 octobre 2024)

En vertu de l'arrêté du 17 juillet 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, les textes coordonnés, par extraits, des actes que le présent projet tend à modifier, une fiche financière, un « check de durabilité - Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 21 octobre 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen prévoit la mise en œuvre d'un paquet de diverses mesures fiscales, appelé encore « *Entlaaschungspak* », qui ont pour but, d'après les auteurs, le renforcement du pouvoir d'achat des citoyens, la productivité des entreprises et la compétitivité internationale du Luxembourg. Elles donnent suite aux priorités politiques et aux engagements pris dans le cadre de l'accord de coalition pour la période 2023-2028 « *Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken* » et complètent ainsi d'autres mesures d'ores et déjà en place, voire entamées et visant tant la dynamisation du secteur de la construction de logements que d'autres ajustements ponctuels récents de la législation fiscale emportant un allègement de la charge fiscale. Les nouvelles mesures proposées sont de nature diverse, concernent tant les personnes physiques que les personnes morales, mais doivent, d'après les auteurs, être examinées non pas individuellement, mais « sous la forme d'un paquet équilibré et équitable visant à améliorer la situation globale des différentes catégories de contribuables » alors que les allègements profitant aux uns doivent bénéficier aux autres, et inversement.

En ce qui concerne les mesures en faveur des personnes physiques, l'on distingue tout d'abord celles qui bénéficient à tous les contribuables dans leur ensemble, à savoir une nouvelle adaptation du barème d'impôt à l'indexation, l'augmentation des intérêts débiteurs déductibles lors de l'achat d'un logement existant de même que l'augmentation de l'abattement pour charges extraordinaires pour enfants à charge hors ménage. Ensuite, il y a lieu de citer les mesures profitant plus particulièrement à ceux parmi les contribuables qui sont le plus exposés au risque de pauvreté tels que les familles monoparentales, en l'occurrence par l'augmentation du crédit d'impôt monoparental ainsi qu'aux personnes payées au salaire minimum non qualifié qui est dorénavant exonéré dans toutes les classes d'impôt. À ceci s'ajoute encore une adaptation du tarif d'imposition de la classe 1a qui bénéficie à tous les contribuables y appartenant. Certaines des mesures fiscales profitant aux contribuables personnes physiques sont en plus prises dans le but de rendre l'économie luxembourgeoise plus attractive, telles que le renforcement du régime de la prime participative, la modernisation du régime des impatriés, la création d'une prime pour jeunes salariés ainsi que l'introduction du crédit d'impôt heures supplémentaires pour les contribuables non-résidents.

Afin de renforcer la compétitivité des entreprises, voire de la place financière, le présent projet de loi prévoit la baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités ainsi que l'exonération de la taxe d'abonnement pour les organismes de placement collectif en valeurs mobilières qui investissent dans des ETF actifs (OPCVM ETF).

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue vise à insérer un article 12*bis* nouveau dans la loi modifiée du 17 avril 1964 portant organisation de l'administration des contributions directes qui vise à instituer un comité d'accompagnement consultatif du directeur de l'Administration des contributions directes.

La deuxième phrase de l'article 12*bis* nouveau dispose quant à elle qu'« [u]n règlement grand-ducal fixe la composition, les missions, le fonctionnement et les modalités d'indemnisation du comité ». À cet égard, il est signalé que le projet de règlement grand-ducal n° 61.897 en question, dont le Conseil d'État se trouve parallèlement saisi, dispose en son article 5 qu'« [i]l est alloué aux experts externes une prime mensuelle non pensionnable de 115 euros au nombre indice 100 ». Il convient de souligner que cette indemnisation relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, étant donné qu'elle constitue une charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice et que par conséquent l'essentiel du cadrage normatif est à faire figurer au dispositif d'une loi formelle. Partant, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous examen. Il peut toutefois d'ores et déjà marquer son accord avec une disposition intégrant au niveau de la loi en projet la nature et le montant, voire le montant maximal de l'indemnisation.

Par ailleurs, le Conseil d'État se pose la question de savoir si l'institution de ce comité doit être réalisée par le biais d'une disposition légale.

En outre, le Conseil d'État s'interroge quant au fait que dans le cas de figure envisagé, le comité en question soit placé sous l'autorité du ministre ayant les Finances dans ses attributions. La formule « sous l'autorité du ministre » étant réservée aux administrations, le Conseil d'État demande d'omettre les termes « , sous l'autorité de ministre ayant les Finances dans ses attributions, ».

Article 2

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

Le point 2° de l'article sous revue procède à la réforme du régime fiscal des impatriés, voire sa simplification par le remplacement du numéro 13b de l'article 115, tel qu'il a été introduit dans la législation fiscale en 2020¹. Le Conseil d'État comprend que le but de la disposition est, à l'instar de celle portant introduction de la prime jeune salarié par son point 3° ci-après, l'accroissement de la capacité d'attraction et de rétention de jeunes talents et de profils hautement qualifiés par l'économie luxembourgeoise. Le Conseil d'État n'a pas d'observation relative à la disposition quant à son principe. Néanmoins, et en ce qui concerne le nouveau numéro 13b, alinéa 4, point 8° sous avis, et relatif à l'utilisation maximale du nouveau régime, le Conseil d'État suggère aux auteurs de préciser au dispositif qu'il s'agit de l'année civile en cours, afin d'apporter la clarté nécessaire au libellé du dispositif en question.

Point 3°

Sans observation.

Articles 3 à 15

Sans observation.

Article 16

La disposition sous avis fait partie intégrante du dispositif relatif à la modernisation de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF »), ci-après « loi SPF », tel qu'annoncée par les auteurs par le biais de l'exposé des motifs. Elle a pour objet de modifier l'article 8 de la loi SPF par la clarification des procédures de contrôle applicables, l'introduction de la fixation d'amendes administratives sanctionnant les non-respects constatés de la loi précitée ainsi que l'ajustement de la procédure existante en matière de retrait du statut fiscal des SPF. Le Conseil d'État peut marquer son accord de principe avec cet effort de modernisation alors que le dispositif actuel était insuffisant, voire disproportionné dans la mesure où il ne prévoyait que le retrait du statut fiscal comme seule et unique sanction pour tout manquement à la loi, sans distinction quant au degré de leur gravité.

¹ [Loi modifiée du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021.](#)

Les paragraphes 1^{er} et 2 du nouvel article 8 prévoient les différentes amendes que le directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA peut infliger en cas de divers manquements que les auteurs énumèrent avec la précision requise et qui n'appellent dès lors pas d'autres observations de la part du Conseil d'État, à l'exception néanmoins du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, première phrase. En effet, le Conseil d'État constate que l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi SPF, auquel il est renvoyé, ne comporte pas de véritable obligation précise à l'égard des SPF, mais prévoit les conditions de forme et de fond à remplir par une société pour l'octroi du statut de SPF et du régime fiscal y attaché. Le Conseil d'État comprend l'intention des auteurs de vouloir sanctionner le non-respect de ces conditions légales, notamment le dépassement de l'objet social ou la poursuite d'une activité commerciale, mais propose dès lors de reformuler le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, première phrase comme suit : « En cas de non-respect par la SPF des conditions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, ou en cas de manquement à une des obligations visées à l'article 2, paragraphes 2 et 3 [...] ».

Articles 17 à 19

Sans observation.

Article 20

Le Conseil d'État constate qu'au point 4^o de l'article sous revue, les auteurs visent à prévoir une exception à l'entrée en vigueur le lendemain de la publication de la loi en projet pour les articles 16 et 17 « qui sont applicables aux manquements qui ont lieu après l'entrée en vigueur de la loi ». À cet égard, le Conseil d'État donne à considérer que ce point 4^o peut être omis car superfétatoire, puisque, dans tous les cas, le principe de la non-rétroactivité des peines s'oppose à ce que des manquements puissent être sanctionnés rétroactivement.

Observations d'ordre légistique

Article 2

Au point 2^o, au numéro 13b, alinéa 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, il est signalé que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant « 13₂ lettre e), ». À l'alinéa 2, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples 1., 2., 3., ... En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Cette observation vaut également pour le point 3^o, au numéro 13d, alinéa 1^{er}, et pour les articles 6, à l'article 139^{quater}, alinéa 3, première phrase, 9, point 1^o, à l'article 154^{ter}, alinéa 2, première phrase, 10, à l'article 154^{terdecies}, alinéas 1^{er}, première phrase, et 3. À la cinquième phrase, numéro 6, la parenthèse ouvrante précédant les subdivisions évoquées est à omettre. En outre, en ce qui concerne la présentation des énumérations, il y a lieu de passer à la ligne après chaque élément énuméré :

« [...] :

- i) [...] ;
[...]
- iv) [...]. »

Cette observation vaut également pour l'article 11, point 1°, à l'article 168*bis*, alinéa 1^{er}, numéro 9), à insérer.

À la onzième phrase, il est signalé que dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi d'une tournure telle que « paragraphe précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Partant, il y a lieu de viser le « paragraphe 6 ».

Article 3

À l'article 118, dans sa nouvelle teneur proposée, il est signalé qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable.

Article 9

Au point 2°, le Conseil d'État se doit de signaler qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Cette observation vaut également pour les articles 14, point 1°, et 19. Par ailleurs, il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Partant, le point 2° est à reformuler comme suit :

- « 2° L'alinéa 3, première phrase, est modifié comme suit :
- a) Le montant « 2 424 » est remplacé par celui de « 2 712 » ;
- b) Le montant de « 202 » est remplacé par celui de « 226 ». »

Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 15, point 1°.

Article 10

À l'article 154*terdecies*, alinéa 1^{er}, première phrase, troisième tiret, à insérer, il convient d'écrire « par application de l'article 115, numéro 11, premier tiret, ».

Article 11

Au point 1°, phrase liminaire, il convient d'ajouter une parenthèse fermante après les numéros « 8 » et « 9 ».

Article 14

Le point 3° vise à supprimer à l'article 5, paragraphe 5, de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de

patrimoine familial (« SPF »), les termes « des successions et ». À cet égard, il est signalé que ledit article 5 ne dispose que de trois paragraphes et qu'à la lecture du texte coordonné joint au projet sous examen, il ressort que la suppression des termes en question est en réalité effectuée à l'article 5, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, première phrase, de la loi précitée du 11 mai 2007. Par conséquent, le point 3^o est à reformuler comme suit :

« 3^o Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, première phrase, les termes « des successions et » sont supprimés. »

Article 17

Au point 1^o, les termes « Au deuxième alinéa » sont à remplacer par les termes « À l'alinéa 2 ».

Article 20

D'un point de vue formel, le Conseil d'État suggère de libeller l'article sous revue de la manière suivante :

« **Art. 20.** La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à l'exception :

1^o des articles 7, 8, et 10 qui sont applicables à partir de l'année d'imposition 2024 ;

2^o de l'article 11 qui produit ses effets à partir des exercices d'exploitation commençant à partir du 1^{er} janvier 2024 ;

3^o des articles 13 à 15, 18 et 19 qui entrent en vigueur le premier jour du trimestre dont le début suit la publication de la loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ;

[...]

5^o des articles 2 à 6, 9 et 12 qui sont applicables à partir de l'année d'imposition 2025. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 22 octobre 2024.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché,

s. Ben Segalla

Le Président,

s. Marc Thewes