

N° 5504¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**portant introduction d'une retenue à la source libératoire
sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(17.11.2005)

Par dépêche du 21 octobre 2005, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a demandé, „dans les meilleurs délais“, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière, déposé à la Chambre des Députés le 19 octobre 2005.

Les mesures projetées devant être d'application dès le 1er janvier 2006, il est hautement regrettable que le gouvernement ait présenté le projet seulement moins de deux mois et demi avant cette échéance, alors surtout que ses intentions étaient clairement annoncées dès août 2004, ceci quant aux grands principes, mais non pas quant aux modalités d'exécution.

La mise au point et la présentation tardive du texte permettent au mieux le vote et la publication de la loi dans le courant du mois de décembre. Ceci ne laisse à ceux qui auront à appliquer la nouvelle loi dans les réalités concrètes que quelques jours pour ajuster leurs procédures et leurs outils de travail informatiques et autres. Les futurs „agents payeurs“ concernés n'ont pas d'autre choix que de prendre le risque de parier sur une formulation finale de la loi votée, identique à tous égards à celle du texte du projet déposé, mais même dans ce cas ils ne disposent que de deux mois pour se préparer. Le secteur financier se voit ainsi chicané de façon inutile à la suite de prises de décision plutôt chaotiques, et il est évident que certains banquiers ne manqueront pas d'en accuser la fonction publique, alors que les responsabilités sont de toute évidence de nature politique.

L'on imagine donc la confusion générale qui serait créée dans le secteur financier si le législateur décidait d'amender le projet gouvernemental d'une façon ayant des conséquences pratiques sur les modalités d'application. Sans vouloir faire un procès d'intention au gouvernement, en prétendant qu'il aurait délibérément créé un fait accompli, l'on ne doit pas moins constater que la présentation tardive ne laisse au législateur que le choix entre, d'une part, l'acceptation des principales modalités d'exécution pratiques proposées par le gouvernement, et, d'autre part, le report de la date d'entrée en vigueur, permettant au secteur financier – et éventuellement à l'administration fiscale – de réaliser les préparatifs pour une mise en œuvre modifiée.

En constatant les faiblesses évidentes du texte proposé, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voit en même temps les énormes problèmes pratiques devant naître de certaines des formules alternatives théoriquement concevables, mais requérant des préparatifs pratiques différents et nouveaux, imprévus et imprévisibles.

Parce qu'elle se trouve en accord avec les intentions fondamentales du projet du gouvernement, la Chambre regrette d'autant plus vivement toute la confusion créée par les propositions gouvernementales et la hâte dans laquelle des solutions respectant les orientations fondamentales du texte doivent être trouvées.

Un exemple des défauts concrets du projet sous avis peut être relevé à propos de l'exemption prévue à l'article 5, alinéa 1er. Il s'agit d'une disposition visant à maintenir la traditionnelle exemption fiscale en faveur des „petits“ épargnants. La lecture de l'exposé des motifs et du commentaire des articles

fait apparaître que le texte en question contient une erreur, dans ce sens que le chiffre de „1.500 euros“ est à remplacer par „150 euros“.

*

UNE SINGULIERE COMPLICATION ADMINISTRATIVE

Une fois ce redressement opéré (150 au lieu de 1.500 euros), il faut se demander si les frais administratifs pour réaliser l'opération gigantesque de restitution prévue ne dépasseront pas de loin le montant restitué aux épargnants. Les dizaines voire les centaines de milliers de formulaires (la loi concernera en effet les „*personnes physiques*“ et non pas les „*contribuables*“) qui afflueront à l'administration constitueront une surcharge de travail inattendue et ne manqueront pas de provoquer des délais de traitement considérables et autant de retards avant que le contribuable ne touche son dû.

Les modalités relatives à l'application de la retenue sont donc parmi celles qui surprennent et peuvent être critiquées. Les contribuables reprocheront à l'administration – lisez: à la fonction publique – des lenteurs scandaleuses, et le patronat aura un argument supplémentaire pour dénoncer un appareil de plus en plus pléthorique. Dès lors, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que marquer son hostilité à ces monstruosité administratives, qui ne constituent aucunement une contribution à la simplification administrative revendiquée de toutes parts et constamment annoncée.

Il aurait été tellement plus simple de remettre, au début de tout exercice fiscal, à chaque contribuable un certificat personnel relatif à son exemption, que le contribuable aurait remis à l'agent payeur de son choix pour que la retenue soit ab initio réduite à due concurrence. Un tel mécanisme aurait permis d'éviter efficacement que certains contribuables ne puissent demander à plusieurs banques à la fois de mettre en compte l'exemption, tout comme il aurait évité que l'administration ne doive procéder à de laborieuses vérifications de documents (d'ailleurs aisément falsifiables) et que le contribuable n'attende la restitution de sa retenue pendant des mois, voire des années. Cette solution, si on la décidait maintenant, obligerait évidemment les banques à modifier de fond en comble leurs préparatifs pour satisfaire aux exigences du législateur.

Voilà pourquoi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à suggérer une solution autrement plus efficace. Si le législateur et le gouvernement veulent vraiment poser un signal fort en matière de simplification administrative, l'occasion leur en est offerte ici. On peut en effet éviter toute la procédure de restitution – et les coûts qui en résultent! – en décidant que l'exemption comme telle est remplacée par une réduction (d'un montant égal au maximum restituable) de la charge fiscale en faveur de tous les résidents du pays, dans la mesure où ils sont des contribuables ayant à supporter sur leur revenu une charge fiscale effective.

Suite à une telle mesure d'ordre général, les contribuables ne touchant pas ou peu d'intérêts – et supportant de ce fait une retenue à la source minime voire égale à zéro – seraient certes légèrement mieux lotis que dans le passé (payant 150 euros d'impôts en moins, sans devoir prouver la réalité d'une retenue correspondante), mais les moins-values fiscales pour le Trésor qui résulteraient d'une telle décision seraient largement compensées par les économies en termes de coûts administratifs, tant chez les contribuables que chez l'Etat.

Quant aux habitants du pays qui ont des revenus faibles au point de ne payer aucun impôt sur le revenu, il est permis de penser que peu d'entre eux touchent effectivement des intérêts soumis à la retenue. Chaque fois que, par exception, tel serait le cas, les concernés devraient en toute légitimité être mis en mesure de bénéficier d'une restitution. L'adaptation du barème fiscal ne leur profitant pas, on pourrait envisager un régime de restitution sur demande, limité à ces seuls cas. Le nombre de telles demandes serait forcément très réduit et ne créerait de toute évidence pas des problèmes comparables à ceux résultant de la mise en œuvre du projet dans sa teneur actuelle.

Cette mesure ne pouvant pas profiter aux seuls contribuables introduisant une déclaration d'impôts et ne devant pas provoquer un accroissement du nombre des déclarations, il y aurait lieu d'introduire cette réduction déjà au niveau des barèmes d'impôt.

*

DES DISTORSIONS PEU COMPREHENSIBLES

Le projet fait bénéficier tous les revenus provenant des organismes de placement collectif (OPC) d'une exemption générale de toute retenue, ce qui est quelque peu surprenant. N'ouvre-t-on pas par cette approche, en effet, aux fortunes les plus importantes une voie royale pour l'évasion fiscale, „l'optimisation fiscale“ de la gestion de fortune se réalisant en un tour de main?

La loi pénalisera les épargnants les moins „débrouillards“ et les moins habitués aux instruments financiers d'invention récente, et elle créera de toute évidence une distorsion de concurrence en défaveur des placements traditionnels en compte bancaire et en livret d'épargne. On se demande donc si le gouvernement ne s'est pas rendu compte de cette conséquence ou s'il s'est délibérément décidé à influencer les épargnants dans le sens d'un changement des habitudes de la clientèle bancaire.

Ceci dit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait pas moins souligner dans ce contexte sa satisfaction à propos du développement exceptionnel, sur la place internationale de Luxembourg, de ce qui est appelé „l'industrie des fonds“, désormais un moteur performant du développement de nos activités financières internationales. Sur cette toile de fond, le public luxembourgeois a de la compréhension pour un alignement de la législation fiscale interne aux nouvelles règles prévalant depuis le 1er juillet 2005 au niveau européen.

*

UN AMENDEMENT EN FAVEUR DE L'EPARGNE-LOGEMENT

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics félicite le gouvernement d'avoir prévu l'exemption des intérêts sur l'épargne-logement. C'est à juste titre que ce type de formation de patrimoine est encouragé par l'Etat, notamment sur le plan fiscal, à un moment où l'accès au logement propre devient de plus en plus difficile pour les citoyens, suite aux ravages de la spéculation foncière.

Une retenue sur les intérêts créditeurs est d'autant moins justifiée dans le cas de l'épargne-logement que beaucoup de personnes touchant des intérêts créditeurs sur leurs économies sont en réalité des débiteurs nets, du fait de l'existence simultanée de comptes créditeurs et débiteurs au nom d'un même client. Ceci provient de la pratique des financements intérimaires offerts aux épargnants dont le prêt ne sera attribué qu'après un délai d'attente plus ou moins long.

En dépit des louables intentions du gouvernement pour ne pas pénaliser cette forme d'épargne, il faut constater que le projet de loi n'atteint pas la fin visée. Il faut en effet noter que, si le projet de loi reste formulé comme il l'est actuellement, l'exemption de la retenue des intérêts touchés en rapport avec un contrat d'épargne-logement maintient ces intérêts dans la situation ayant prévalu jusqu'ici. La conséquence concrète en est que ces intérêts risquent, dès qu'on dépasse le seuil prévu, d'être imposés à un taux bien supérieur aux 10% du taux de la nouvelle retenue, subissant le cas échéant même une charge de presque 40% (taux maximal de 38% + impôt de solidarité + assurance dépendance)!

Telle ne peut évidemment être la volonté du législateur. La Chambre voudrait dès lors proposer de compléter comme suit l'article 4, paragraphe 2, lettre b):

„les intérêts attribués sur un dépôt d'épargne auprès d'une caisse d'épargne-logement; à partir du premier janvier 2006 ces intérêts ne sont plus considérés comme des revenus au sens de l'article 97, paragraphe (1) de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.“

Dans le même sens, l'article 10 du projet serait à son tour à compléter comme suit:

„3° – A l'article 97, le paragraphe (3) est complété par un point f) ayant la teneur suivante:

„f) les intérêts attribués sur un dépôt d'épargne auprès d'une caisse d'épargne-logement.“

*

QUELQUES AUTRES QUESTIONS

- Parallèlement à l'introduction de la retenue à la source sur les intérêts, le gouvernement entend supprimer l'impôt sur la fortune. Sachant que cet impôt – comme son nom l'indique d'ailleurs – frappe ceux qui ont une fortune, et ne concerne donc pas en premier lieu „le commun des mortels“,

dont les ressortissants de la fonction publique font partie; sachant par ailleurs que le gouvernement, rejoint en cela par l'une ou l'autre haute institution, prêche la modération, la retenue et la parcimonie en matière de dépenses publiques, l'on est en droit de poser la question de l'opportunité de supprimer l'impôt sur la fortune précisément en ces moments prétendument „difficiles“.

- Une deuxième question que tout un chacun, du moment qu'il est doté d'un minimum de sens d'équité fiscale, devrait normalement se poser, est celle de savoir si la formulation de l'article 9 du projet, intitulé „liquidation du passé“, est des plus heureuses ...
- Un exemple concret illustrera la dernière question que la Chambre se pose. Un résident luxembourgeois subira à partir du 1er janvier 2006 une retenue à la source libératoire de 10% sur les intérêts qu'il touchera sur un livret d'épargne qu'il détient auprès d'une banque au Grand-Duché. Si, pour une raison quelconque, il est encore titulaire d'un dépôt en espèces dans un autre pays de l'Union Européenne, les intérêts qui lui seront bonifiés de ce chef feront partie de son assiette imposable, ce qui signifie que, le cas échéant, il subira une charge fiscale de près de 40% sur ces recettes. Le problème que cela risque d'entraîner tôt ou tard réside dans la très probable non-conformité d'un tel système d'imposition avec le droit communautaire (entrave à la libre circulation des capitaux).

*

CONCLUSION

Au vu des nombreux problèmes et questions soulevés ci-avant, et plus particulièrement du fait que l'énorme appareil administratif à mettre en place risque d'engendrer un coût égal aux recettes escomptées (et qui ne sont même pas certaines si le contribuable choisit de nouvelles formes d'épargne); considérant par ailleurs qu'il n'y a aucune nécessité impérative de mettre en vigueur les nouvelles dispositions au 1er janvier 2006, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande avec insistance au gouvernement de reprendre le projet sur le métier, de le reconsidérer à la lumière de tout ce qui précède et d'en tirer les conclusions qui s'imposent, quitte à en décaler l'entrée en vigueur de quelques mois.

Tout le monde sort gagnant si on renonce à bâcler dans l'immédiat un projet pour appliquer un peu plus tard un texte bien ficelé.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 novembre 2005.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG