

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TB/AF

Commission de la Santé et de la Sécurité sociale et Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 21 juin 2012

ORDRE DU JOUR :

Arrêt du 2 mai 2012 de la Cour supérieure de Justice au sujet du paiement de cotisations de l'assurance dépendance sur les intérêts produits par l'épargne (cf. annexe)

- Explications de M. le Ministre des Finances et M. le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale (demande du groupe politique "déli gréng")

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Félix Braz, Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Marie-Josée Frank, M. Lucien Lux, Mme Martine Mergen, Mme Lydia Mutsch, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Marc Spautz, Mme Lydie Polfer remplaçant M. Eugène Berger, M. Serge Urbany, M. Carlo Wagner, membres de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

M. François Bausch, M. Georges Engel remplaçant M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Mars Di Bartolomeo, Ministre de la Santé, Ministre de la Sécurité sociale
M. Luc Frieden, Ministre des Finances

M. Tom Dominique, Mme Pascale Speltz, M. Raymond Wagener, Inspection générale de la Sécurité sociale

Mme Tania Braas, Administration parlementaire

Excusés : M. Paul-Henri Meyers, membre de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

M. Fernand Boden, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

*

Présidence : Mme Lydia Mutsch, Présidente de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, M. Roger Negri, Vice-président de la Commission des Finances et du Budget

*

Arrêt du 2 mai 2012 de la Cour supérieure de Justice au sujet du paiement de cotisations de l'assurance dépendance sur les intérêts produits par l'épargne (cf. annexe)
- Explications de M. le Ministre des Finances et M. le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale (demande du groupe politique "déli grénq")

L'arrêt du 2 mai 2012 repris sous rubrique figure à l'ordre du jour de la présente réunion sur demande du groupe politique déli grénq qui souhaite obtenir des explications de la part du Ministre des Finances et du Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale sur les suites que le Gouvernement entend y réserver.

M. le Ministre des Finances explique que la question qui se pose en l'occurrence est de savoir dans quelle mesure les intérêts générés par certains titres d'épargne mobilière versés à des personnes physiques résidentes au Luxembourg par l'intermédiaire d'un agent payeur situé au Luxembourg (revenu net provenant de capitaux mobiliers, le revenu net provenant de la location de biens et les revenus nets divers) soumis à une retenue à la source libératoire de 10% introduite par la loi Relibi¹ sont passibles de la contribution dépendance (1,4% à partir du 1^{er} janvier 2007).

Avant l'entrée en vigueur de la loi précitée fixée au 1^{er} janvier 2006, les intérêts des revenus de capitaux devaient être déclarés par le contribuable dans le cadre de la déclaration pour l'impôt sur le revenu. Ils étaient imposables par voie d'assiette au taux d'impôt individuel du contribuable, résultant de l'application du barème de l'impôt sur le revenu à l'ensemble de ses revenus soumis à l'impôt. L'Administration des contributions directes établissait et percevait pour compte de l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance la contribution dépendance sur les produits de l'épargne.

A la suite de la loi Relibi, l'obligation de déclarer les revenus soumis à la retenue libératoire a été supprimée, de sorte que l'Administration des contributions directes n'a plus perçu pour compte de l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance la contribution dépendance sur les revenus du patrimoine conformément aux articles 376 et suivants du CAS (devenu le CSS). L'orateur souligne que ce mécanisme serait inhérent au système fiscal mis en place.

Il s'ensuivait que la CNS a introduit une demande tendant à la condamnation de l'Etat au paiement de la somme de 19.347.252,83 euros représentant la contribution dépendance que l'Etat a omis de percevoir sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière à la suite de l'introduction par la loi Relibi d'un impôt libératoire sur ces revenus.

¹ Loi modifiée du 23 décembre 2005 portant 1. introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière; 2. abrogation de l'impôt sur la fortune dans le chef des personnes physiques; 3. modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Le 1^{er} juin 2010, le tribunal d'arrondissement a rejeté la demande de la CNS au motif que *« ces revenus sont dispensés de contribution, de sorte que le calcul sur ces revenus de la contribution dépendance n'est plus possible. L'obligation de déclaration de ces revenus aux fins de calcul de la contribution dépendance serait incompatible avec l'objectif de la préservation du secret bancaire. »* Le tribunal a également admis que *« le fait pour l'Administration des contributions directes de ne pas prélever la contribution dépendance sur les revenus soumis à la loi Relibi ne se heurte pas au principe d'égalité devant l'impôt prévu par les articles 10bis et 101 de la Constitution ... »*.

Le 9 août 2010, la CNS a interjeté appel contre ce jugement et la Cour d'appel a jugé que *« l'Etat est et était parfaitement en droit d'exiger du contribuable qu'il déclare ses revenus de l'épargne soumis à la loi Relibi dans l'unique but d'établir, de percevoir et de recouvrer la contribution dépendance et il pouvait se donner les moyens spécifiques, si besoin en était, conformément à l'article 378, paragraphe 9 du CAS, pour contraindre le contribuable à déclarer ses revenus soumis à la loi Relibi pour les besoins de la détermination de la contribution dépendance sur ces revenus. En omettant de procéder à la détermination et à la perception de cette contribution, l'Etat et ses services n'ont pas fonctionné comme ils auraient dû le faire. Il ne peut pas faire de doute que du fait de ce fonctionnement défectueux, la partie appelante a subi un préjudice important. Il y a partant lieu de dire, par réformation du jugement entrepris, que la demande de la CNS est fondée en principe. »*

Les membres des deux commissions parlementaires sont informés que l'Etat s'est déclaré d'accord à exécuter cet arrêt en préconisant une solution pragmatique, à savoir : il considère que la contribution spéciale de 1,4% fait partie intégrante du prélèvement libératoire de 10%. Ainsi, le montant correspondant à verser à l'assurance dépendance sera prélevé sur les recettes provenant de la retenue à la source libératoire.

Néanmoins, l'intervenant déclare être d'avis que le raisonnement juridique de la CSJ est faux et que l'Etat n'a pas commis de faute au sens de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques. Un pourvoi en cassation sur ce point de droit n'est pas totalement exclu. Cet arrêt impliquerait en fait l'introduction de l'obligation d'exiger des contribuables une déclaration des revenus de l'épargne soumis à la loi Relibi aux seules fins de la perception de la contribution dépendance.

M. le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale se rallie aux dires de M. le Ministre des Finances qu'il ne s'agit aucunement d'une faute commise par l'Etat. Il s'agit en l'espèce d'un problème d'interprétation et d'application de deux lois divergentes, problème qui n'a d'ailleurs pas été soulevé au cours de l'instruction législative du projet de loi 5504 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière. Deux solutions seraient en fait envisageables : relever la retenue à la source libératoire de 10% à 11,4% ou considérer que les 1,4% font partie intégrante des 10%, solution finalement retenue par l'Etat.

Suite à ces explications, la commission procède à un échange de vues dont il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- aux yeux d'un représentant du groupe politique déi gréng, la retenue à la source libératoire est inéquitable en ce qu'elle vaut imposition définitive, c'est-à-dire les intérêts soumis à la loi Relibi n'entrent plus dans l'assiette des revenus du contribuable. Il ne peut en aucun cas se déclarer d'accord avec la solution retenue par l'Etat, vu qu'elle renforce cette inégalité. Une discussion sur le secret bancaire lui paraît inévitable pour pallier cette inégalité. Le fait de considérer que les 1,4% sont inclus dans les 10% implique que les personnes concernées seront et étaient exemptes de la contribution dépendance sur les revenus soumis à la loi Relibi ;

- un représentant du groupe politique CSV souligne que l'arrêt en question vise à dénaturer la volonté du législateur qui était d'exempter les revenus soumis à la retenue à la source libératoire de la contribution dépendance et il renvoie à ce titre à l'article 6, point 6 *in fine* de la loi modifiée du décembre 2005 précitée qui prévoit que : « *Toutes les informations recueillies ne peuvent être utilisées qu'aux fins de l'application de la retenue à la source prévue par la présente loi.* »

En l'occurrence, il a été jugé que les services de l'Etat ont fonctionné de façon défectueuse en omettant de régler l'exécution pratique des dispositions de l'article 378 du CAS (CSS) par voie de règlement grand-ducal. Aux yeux de l'orateur, il s'agit d'une interprétation extensive de la mise en cause de la responsabilité de l'Etat sur base de la loi du 1^{er} septembre 1988 précitée alors que le « *fonctionnement défectueux des services de l'Etat* » devrait trouver une interprétation restrictive. Il tient à mettre en garde contre toute conclusion hâtive tirée de la décision éventuelle de ne pas intenter un pourvoi en cassation. Le fait de renoncer au pourvoi en cassation n'implique pas automatiquement que l'arrêt sous examen fera jurisprudence en matière de responsabilité civile de l'Etat ;

- dans le souci d'encourager l'épargne, une augmentation du taux de la retenue à la source libératoire n'est pas indiquée à l'heure actuelle ;
- un représentant de la sensibilité politique déi Lénk souligne qu'il ressort clairement de l'arrêt sous examen que la contribution dépendance constitue une cotisation sociale et non pas un impôt. L'on se trouve donc en présence de deux régimes juridiques différents, de sorte que la solution pragmatique de l'Etat n'est pas tenable juridiquement et ne saurait être une exécution exacte de l'arrêt. S'y ajoute qu'elle consolide l'inégalité sociale au bénéfice des revenus du patrimoine. Il tient à rappeler que le but de l'introduction de l'assurance dépendance consistait à percevoir une contribution dépendance sur les revenus du patrimoine. A ses yeux, il faudrait que les personnes soumises à la loi Relibi paie la contribution dépendance de 1,4% en sus des 10% ;
- avant l'entrée en vigueur de la loi Relibi, la majorité des Luxembourgeois n'a pas déclaré son épargne qui était par conséquent soustraite à l'imposition. Ainsi, les recettes de l'assurance dépendance provenant de l'épargne déclarée s'élevaient :
 - en 2003 à 239.000 euros ;
 - en 2004 à 177.000 euros ;
 - en 2005 à 243.000 euros ;
 - en 2006, par contre, le montant correspondant à l'assurance dépendance se serait élevé à 1,9 millions d'euros. L'on peut donc en conclure que la retenue à la source libératoire, calquée sur la loi modifiée du 21 juin 2005 transposant en droit luxembourgeois, la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'Union européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts, est plus efficace que le régime fiscal précédent. Par ce biais, tous les contribuables bénéficiaires de revenus d'intérêts et remplissant les conditions de la loi Relibi sont soumis au prélèvement libératoire de 10% ;
- l'Etat participe directement au financement de l'assurance dépendance. Ainsi, chaque année, une contribution à charge du budget de l'Etat est inscrite dans le budget de l'Etat. En sus de cette dotation annuelle, l'Etat versera dorénavant la contribution dépendance de 1,4%. En ce qui concerne les modalités de paiement de l'indemnisation de la CNS dont le montant reste à déterminer (environ de 20 à 30

millions d'euros), les membres de la commission sont informés qu'elles font l'objet de négociations entre la CNS et l'Etat ;

- M. le Ministre des Finances est d'avis qu'en vertu du principe de la non-affectation des recettes (unicité de la caisse de l'Etat), la solution retenue par l'Etat est juridiquement soutenable ;
- la CNS constitue un établissement public jouissant d'une personnalité juridique propre et distincte de celle de l'Etat. C'est donc à bon droit qu'elle a intenté une action en justice contre l'Etat si bien qu'il ne soit pas pratique courante.

Suite à cet échange de vues, M. le Ministre des Finances se prononce contre un vote en commissions sur l'approche adoptée par le pouvoir exécutif visant à exécuter une décision judiciaire.

*

A l'issue de la réunion jointe, M. le Ministre de la Santé, sur demande de Mme la Présidente de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, propose de transmettre les présentations Power Point des différents intervenants à la 7^{ème} Conférence Nationale Santé – La prise en charge de la personne âgée à l'hôpital qui s'est déroulée le 20 juin 2012 au Domaine Thermal de Mondorf-les-Bains aux membres de la commission.

*

Les réunions fixées aux 5 et 12 juillet 2012 sont maintenues. La réunion du jeudi 5 juillet 2012 sera consacrée à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et à la présentation et à l'adoption du projet de rapport relatif au projet de loi 6297. L'ordre du jour de la réunion du 12 juillet 2012 reste encore à être fixé. Elle pourrait être consacrée à la présentation du projet de loi relatif aux droits et obligations du patient, à condition qu'il soit déposé avant cette date à la Chambre des Députés.

Luxembourg, le 12 juillet 2012

La Secrétaire,
Tania Braas

La Présidente de la Commission de la Santé
et de la Sécurité sociale,
Lydia Mutsch

Le Vice-Président de la Commission des
Finances et du Budget,
Roger Negri