



AVIS

Avis IV/50/2025

18 novembre 2025

Réforme des pensions – mesures fiscales

relatif aux

Projet de loi portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 2° de la loi du 23 décembre 2005 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2006 ;
- 3° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 19 décembre 2020 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2007 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1974 relatif à la détermination de la retenue d'impôt sur les salaires et les pensions

Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs)

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)

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 réglant les modalités de la déduction des frais de déplacement et autres frais d'obtention, des dépenses spéciales, des charges extraordinaires, ainsi que de la bonification des crédits d'impôt

Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 28 décembre 2005 relatif aux boissons alcooliques confectionnées

Par lettres du 15 octobre et du 20 octobre 2025, Monsieur le directeur du Trésor, Bob Kieffer, nous a soumis pour avis

- le projet de loi portant modification : 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° de la loi du 23 décembre 2005 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2006 ; 3° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques
- ainsi qu'une série de six projets de règlement grand-ducal en lien avec ledit projet de loi¹.

Ce projet de modification législative contient cinq volets :

- l'introduction d'un abattement fiscal de maintien dans la vie professionnelle (AMVP) à l'article 129g LIR,
- la hausse du plafond de déductibilité fiscale en matière de contrats de prévoyance-vieillesse (article 111bis LIR),
- l'adaptation ponctuelle des règles d'amortissement applicables aux dépenses d'investissement effectuées dans le cadre de rénovations énergétiques durables,
- l'ajustement du droit d'accise dit taxe CO₂ sur les charbons,
- la modernisation du cadre juridique autour du droit d'accise autonome prélevé sur les boissons alcooliques confectionnées dites « alcopops ».

¹ i) Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 19 décembre 2020 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2007 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; ii) projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1974 relatif à la détermination de la retenue d'impôt sur les salaires et les pensions ; iii) projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs) ; iv) 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) ; v) projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 réglant les modalités de la déduction des frais de déplacement et autres frais d'obtention, des dépenses spéciales, des charges extraordinaires, ainsi que de la bonification des crédits d'impôt ; vi) projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 28 décembre 2005 relatif aux boissons alcooliques confectionnées.

Table des matières

1)	Abattement de maintien dans la vie professionnelle.....	3
2)	Déductibilité fiscale en matière de prévoyance-vieillesse	10
3)	Amortissement des dépenses d'investissement pour rénovations énergétiques durables	14
4)	Accises sur les « alcopops ».	16
5)	Ajustement de la taxe CO ₂ sur les charbons	18
6)	Projets de règlement grand-ducal ad hoc.....	19

1) Abattement de maintien dans la vie professionnelle

a) Objet du projet

1. L'objectif de la mesure est d'inciter les travailleurs, alors qu'ils ont pourtant un droit certifié par la CNAP à leur pension, à prolonger leur carrière professionnelle jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite de 65 ans par l'octroi d'un abattement fiscal mensuel personnel de 750 euros (soit un maximum de 9.000 euros par an), sans égard au temps de travail, ni au niveau de revenus.

2. Concernant les salariés du secteur privé, la pension personnelle visée est la pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de 57 ans ou de 60 ans.

3. Selon les auteurs du projet, grâce à cet abattement de maintien dans la vie professionnelle (AMVP), le contribuable disposant d'un revenu imposable ajusté de 50.000 euros en classe d'impôt 1 ne payerait plus que 4.820 euros d'impôt contre 7.854 sans cet abattement, pour un gain de 3.034 euros du fait que la base imposable est réduite de 50.000 à 41.000 euros). Pour un revenu imposable de 100.000 euros, le contribuable obtiendrait un gain de 3.756 euros ; si ce bénéfice en termes absolus est plus élevé que dans le premier cas, les auteurs insistent sur le fait que l'impôt restant dû sera également nettement plus important (24.881 euros). Notons aussi qu'en termes relatifs, le plus petit des deux revenus est gagnant.

Revenu imposable	Classe d'impôt	Impôt sans AMVP	Impôt avec AMVP	Gain en € (% du revenu)	Base imposable réduite	Impôt restant dû
50 000 €	1	7 854 €	4 820 €	3 034/253 € (6,06%)	50 000 à 41 000 €	4 820 €
100 000 €	1	28 637 €	24 881 €	3 756/313 € (3,76%)	100 000 à 91 000 €	24 881 €

4. Pour obtenir cet AMVP, alors que les droits à pension sont ouverts, il s'imposera au contribuable résident ou non résident (même non assimilé²) de continuer à réaliser un revenu d'une activité professionnelle au sens des articles LIR 14 (bénéfice commercial), 61 (bénéfice agricole ou forestier), 91 (revenu provenant de l'exercice d'une profession libérale) ou 95, à savoir le revenu provenant d'une occupation salariée à laquelle est fiscalement assimilée l'indemnité de chômage, pour autant que le travailleur soit obligatoirement affilié et assuré à un régime de sécurité sociale luxembourgeois au titre de l'assurance pension³, en ce compris donc les régimes pour les fonctionnaires d'État et communaux, les agents de la SNCFL ou de la Banque centrale.

5. Le contribuable bénéficiera sur demande de la totalité de l'abattement mensuel à partir du mois suivant le mois d'ouverture des droits à la pension personnelle dûment certifiés par la CNAP (ou l'organisme de pension compétent) jusqu'au mois durant lequel il exerce ses droits à la pension personnelle ou à la date d'anniversaire de ses 65 ans.

6. Les auteurs proposent l'illustration suivante pour un contribuable qui prend sa pension en janvier de l'année N + 2, alors que son droit est ouvert en novembre de l'année N. Dès lors, le revenu imposable

² Au sens de l'article 157ter LIR. Ces non-assimilés peuvent en outre déjà profiter de la déduction des cotisations obligatoires à la sécurité sociale, de l'abattement forfaitaire légal pour frais de déplacement et pour autres frais d'obtention ainsi que pour dépenses spéciales, de la déduction des cotisations personnelles à un régime de pension complémentaire mis en place par l'employeur, du crédit d'impôt pour salariés, du crédit d'impôt salaire minimum, du crédit d'impôt dit « CO2 », du crédit d'impôt pour heures supplémentaires et, éventuellement, de la modération pour enfant (ou de la bonification d'impôt pour enfant), voire de l'abattement de revenu pour charges extraordinaires en raison d'enfants n'appartenant pas au ménage du contribuable.

³ Du point de vue de la législation sociale, la préretraite est assimilée à des années d'assurance qui sont comptabilisées pour la pension de vieillesse. De même les indemnités de maladie, de maternité ou de congé parental sont assimilées fiscalement à du « salaire ».

de 50.000 euros pourrait obtenir un gain total approximée de 3.540 euros sur cette période de 14 mois, soit 253 euros par mois.

Année	Date d'ouverture (i) et d'exercice (ii) des droits à la pension	Mois éligibles à l'AMVP	Montant mensuel (€)	Total annuel (€)
N	(i) 15 novembre	Décembre	750	750
N+1	— (continuité de l'activité)	Janvier à décembre	750	9 000
N+2	(ii) 15 janvier	Janvier	750	750

7. L'abattement ne saurait en aucun cas être négatif, comme le souhaitent les auteurs du projet ; autrement dit, il ne peut en aucun cas résulter une perte de son application. Dans l'illustration ci-dessous, s'il était imposable au bout de 12 mois de prolongation de sa vie professionnelle, le salarié à temps partiel en classe 1 n'obtiendrait que 8.355 euros d'AMVP en scénario 1, sans que les 645 euros manquants ne lui soient restitués. Dans le scénario 2, il pourrait théoriquement profiter de l'intégralité de l'AMVP (mais son revenu net de départ est en réalité déjà hors du champ d'imposition), alors que, sans l'abattement, il aurait été imposable au taux marginal de 12% dans le troisième scénario⁴.

Étape	Scénario 1 (€)	Scénario 2 (€)	Scénario 3 (€)
Revenus nets	10 000	10 732	25 733
– Cotisations sociales	–1 164	–1 245	–2 903
– Minimum forfaitaire	–480	–480	–480
– Abattement extraprofessionnel	0	0	0
Montant net afférent	8 355	9 007	22 350
Abattement visé	9 000	9 000	9 000
– Abattement applicable	–8 355	–9 000	–9 000
Montant net final	0	7	13 350

Note : aux arrondis près et le seul forfait pour frais d'obtention considéré. Ces niveaux de revenus correspondraient à un temps partiel mensuel annualisé, comparativement au salaire minimum moyen de 2025 : dans les scénarii 1 et 2, à un tiers environ du temps plein (soit à quelque 13 heures ou 1,55 jour par semaine en fonction de la moyenne des heures et jours de travail du calendrier annuel en 2025). Le scénario 3 correspondrait à 81% d'un temps plein au salaire minimum (soit 31,4 heures ou 3,9 jours par semaine) ; le degré d'activité (83% en moyenne) est généralement moindre du côté des ménages au SSM que de ceux hors SSM (92%) dans les ménages composés d'adultes seuls. Concernant les monoparentaux, ces taux sont respectivement de 81% et 87% (voir note de page n° 7).

8. L'abattement accordé est alors déduit du revenu imposable, mais après qu'aient été retranchés les éventuels abattements pour charges extraordinaires (réduisant d'une façon considérable la faculté contributive et pour enfants ne faisant pas partie du ménage), l'abattement extraprofessionnel en faveur des couples mariés à l'emploi, l'abattement immobilier spécial ou l'abattement construction spécial pour établir le revenu imposable ajusté.

9. L'abattement peut être demandé dans le cadre d'un décompte annuel ou une déclaration d'impôt s'il n'était pas appliqué lors de la retenue, notamment si le certificat faisait défaut.

b) Commentaires de la CSL

10. De manière générale, notre Chambre donne à considérer pour information, d'après les comptes nationaux, que la moyenne des salaires et traitements bruts versée aux résidents et non-résidents en

⁴ Le seuil réel d'imposition en classe 1 étant actuellement de 13.400 euros, pour une cote de 13 euros.

2024 était de 77.643 euros, indépendamment du temps de travail⁵. Du côté des données administratives, on apprend que le salaire médian brut (pile au milieu de la distribution des salaires - couvrant aussi les traitements) était, lui, de 52.097 euros. Selon ces données administratives, les deux exemples de revenu imposable retenus par les auteurs du projet peuvent se situer respectivement au 58^e et 88^e centile de l'échelle des salaires et traitements bruts⁶ ; par comparaison, le salaire minimum sec à temps complet se situait au 14^e centile en 2024.

11. Pour mémoire : parmi les salariés au SSM non qualifié, 5,7% ont entre 55 et 59 ans et 3,5% ont 60 ans et plus (6,8% et 3% du côté du SSM-Q). Parmi les résidents, 64,6% des salariés au SSM-NQ sont célibataires ou divorcés/veufs (67% chez les SSM-Q) et 4,3% sont monoparentaux⁷. En 2022, 16,7% des ménages totaux de la classe 1a se situent dans une tranche de revenus imposables entre 20.000 euros et 30.000 euros, pour 19,6% en classe 1. Sous les 20.000 euros de revenus imposables, on trouve 36,2% des ménages de la classe 1 et 32,7% en classe 1a⁸. Selon le CES, le fait que ceux-ci puissent ne pas payer d'impôt tient aux caractéristiques des travailleurs, particulièrement non-résidents eu égard à leur intensité de travail⁹.

12. Si l'on fait l'hypothèse qu'un salarié maintient sa vie professionnelle pendant une année supplémentaire complète (12 x 750), les effets de l'AMVP, tels qu'explicités par le et compris du projet, se dérouleront comme suit, selon le barème d'imposition de 2025 et le niveau de salaire (le montant net afférent étant supérieur à l'AMVP dans chaque scénario). Par comparaison, les deux exemples proposés par les auteurs du projet sont inclus dans le tableau.

	SSM	SSM Cl. 2-1	SSM Cl. 2-2	SSMQ	50.000	100.000
Montant brut	32.180,98	32.180,98	64.361,95	38.617,17	60.251,83	116.463,18
Cotisations	3.556,00	3.556,00	7.112,00	4.267,20	6.657,83	12.869,18
Frais d'obtention	540,00	540,00	1.080,00	540,00	540,00	540,00
Dépenses spéciales	480,00	480,00	960,00	480,00	480,00	480,00
Frais de déplacement	2.574,00	2.574,00	5.148,00	2.574,00	2.574,00	2.574,00
Autres dépenses spéciales	-	-	-	-	-	-
Revenu imposable	25.030,98	25.030,98	45.561,96	30.755,97	50.000,00	100.000,00
Abattements pour charges extra.	-	-	-	-	-	-
Abattement extraprofessionnel	-	-	4.500,00	-	-	-
Abat.immob.spé. ou construct.spé	-	-	-	-	-	-
AMVP	9.000,00	9.000,00	18.000,00	9.000,00	9.000,00	9.000,00
Revenu imposable ajusté	16.000	16.000	23.050	21.750	41.000	91.000
Impôt	242,00	0,00	0	860,00	4.820,00	24.881,00
Gain	1.048,00	0,00	1.433,00	1.422,00	3.034,00	3.756,00

Note : abstraction faite de la hausse de cotisation à l'assurance pension de 0,5% en 2026. SSM moyen sur l'année 2025. Effet purement tarifaire, les crédits d'impôt rendant l'impôt négatif ne sont pas considérés.

13. Au SSM, le célibataire, qui déduirait un maximum d'unités de déplacement, devrait encore faire valoir un complément maximal d'autres dépenses spéciales (par exemple le forfait de 672 euros pour dépenses spéciales) ou d'abattements tarifaires jusqu'à 16.000 euros sur l'année pour ne pas profiter pleinement des 9.000 euros d'AMVP.

⁵ Contre 74.919 euros en 2023, qui, exprimé en équivalent temps plein, c'est-à-dire en convertissant tous les temps partiels comme s'ils étaient à temps plein pour obtenir un salaire moyen théorique, s'élevait à 75.346 euros.

⁶ En fonction des hypothèses tarifaires retenues.

⁷ *Portrait de la population au salaire minimum*, CSL, 2023.

⁸ Réponse à la question parlementaire n°2236 du 22 avril 2025 du député David Wagner concernant l'actualisation de certaines données fiscales.

⁹ Une personne ne travaillant que quelques semaines au Luxembourg est reprise dans le compte des revenus imposables. De même celles ne travaillant qu'à temps partiel ici tout en complétant leur temps de travail dans leur pays de résidence ou seulement une partie de l'année à temps plein ou encore les pensions faibles payées aux non-résidents ayant travaillé au moins de 10 ans au Luxembourg, etc. Voir CES / Fiscalité (2015).

14. Dans un ménage constitué par un couple marié émargeant à un seul SSM, celui-ci n'aurait aucun gain de ce nouvel abattement, s'il profite du maximum forfaitaire pour frais de déplacement, et obtiendrait un gain de 97 euros s'il ne fait valoir aucune déduction pour déplacement au-delà des quatre unités de base.

15. Non représenté dans le tableau, le salarié en classe 1a se trouve dans une situation similaire au précédent, puisqu'il ne paie déjà plus d'impôt une fois le forfait maximal pour frais de déplacement déduit (gain de 121 euros dans une situation sans frais de déplacement entre le recours ou non à l'AMVP). Au salaire minimum qualifié, le gain en classe 1a serait de 502 euros en faisant jouer l'abattement après avoir déduit le maximum de frais de déplacement et de 864 euros sans possibilité de recourir aux frais de déplacement.

16. Deux conjoints au SSM obtiendraient une hausse de leur revenu de 1430 euros par rapport à une situation sans abattement, s'ils prolongent tous les deux en même temps leur vie professionnelle de 12 mois, au sens du projet.

17. À noter que les ordres de grandeur sont identiques selon la méthode de la retenue à la source, qui sera applicable ici, étant donné que l'abattement est octroyé sur une base mensualisée afin d'éviter tout abus de droit.

18. La Chambre des salariés ne s'est jamais opposée à des mesures qui, à l'instar des majorations proportionnelles échelonnées, visent à augmenter de manière tout à fait volontaire et optionnelle l'âge effectif de départ à la retraite, actuellement de 61,4 ans en moyenne, afin de le faire tendre vers l'âge légal de 65 ans. Elle avait même appelé le gouvernement, lors de la dernière grande réforme du régime en 2012, à mettre en place des mesures incitatives, tel qu'un plan de gestion des âges en entreprises, pour permettre aux salariés âgés de transitionner plus facilement vers la retraite.

19. Les auteurs du projet soulignent entre les lignes leur préférence pour la méthode de l'abattement qui réduit la base imposable et, par-là, la cote d'impôt à payer, plutôt que pour celle du crédit d'impôt qui réduit directement la cote d'impôt établie.

20. Cet abattement pourrait s'avérer utile aux travailleurs comptabilisant des périodes migratoires dans leur carrière et qui, pour des raisons d'ouverture de droit ou financières, sont dans l'obligation de maintenir leur vie professionnelle au sens du projet. Selon l'IGSS, presque un quart des nouveaux retraités de 2011 à 2023 a reporté en moyenne de 3 années le départ en retraite après avoir rempli les conditions d'âge et de stage nécessaires, dont 41% auraient pu partir en retraite dès l'âge de 57 ans et 4,6% ayant prolongé jusqu'à l'âge de 65 ans. Environ la moitié des pensions reportées débutent entre 61 et 64 ans, tandis que 19,0% sont reportées jusqu'à l'âge de 65 ans. Dit autrement, en moyenne 43,2% des nouveaux pensionnés qui ont eu la possibilité de reporter leur départ en retraite le font effectivement, mais ce taux de report n'est que de 25% pour les pensions non migratoires contre 60% pour les pensions migratoires ; 6 sur 10 non-résidents et bénéficiaires d'une pension migratoire reportent leur départ en retraite après une carrière d'assurance complète¹⁰.

21. L'idée d'un incitant fiscal n'est ainsi pas mauvaise en soi, mais représente évidemment une solution de facilité qui ne résout pas les questions de gestion des âges ou des conditions de travail à la source de l'essoufflement des forces de travail que sont les salariés et sous-jacentes à leur aspiration à sortir du marché de l'emploi au profit d'un temps de vie choisi au bout de plusieurs décennies de labeur.

¹⁰ Cahier statistique n° 20/2024, Les départs en retraite de 2011 à 2023.

22. La CSL reste néanmoins vigilante quant à l'équité des mesures proposées, rappelant l'importance de garantir un équilibre entre incitations individuelles et préservation de la solidarité interpersonnelle. Elle insiste également sur la nécessité d'accompagner ces dispositifs par une information claire et accessible à tous les salariés, afin d'assurer une réelle liberté de choix pour les futurs retraités ou actifs en prolongation.

23. Bien que, sans doute, faiblement incitatif pour les contribuables dans le haut de l'échelle, l'introduction de ce gain d'un maximum de 315 euros mensuels découlant de l'AMVP risque pourtant de bénéficier principalement aux salariés et indépendants des secteurs fortement rémunérés, aux « cols blancs »¹¹, notamment parmi les professions libérales ou dans les milieux financiers qui ont plus que probablement déjà de toute façon pour perspective de travailler jusqu'à 65 ans, provoquant ainsi un effet d'aubaine pur¹². D'autres travailleurs, qui afficheraient 40 années (480 mois) de cotisations obligatoires pourraient également chercher à optimiser leur situation fiscale au lieu de partir en pension¹³.

24. Selon les données à notre disposition, sur l'ensemble des salariés et fonctionnaires actifs au Luxembourg en 2022, 24% ont 50 ans ou davantage et, parmi ceux-ci, près de 56% seraient des cols blancs. Du côté des résidents, les indépendants actifs sont à 17% âgés entre 55-64 ans, parmi lesquels 73% peuvent être considérés comme cols blancs. Du côté des salariés, légèrement plus jeunes, 11% ont entre 55 ans et 64 ans, dont 73% rangent parmi les cols blancs¹⁴. Par ailleurs et à l'inverse, on peut également estimer qu'un quart de l'ensemble des 55-64 ans ne sont, en réalité, ni à l'emploi, ni couverts par l'assurance-vieillesse d'une quelconque manière. Au sein de cette population, que l'on pourrait qualifier de pratiquement « désactivée », un peu plus de la moitié avait néanmoins exercé une activité professionnelle au cours des dix dernières années, dont plus des deux tiers dans des emplois de type col bleu. Si des branches physiquement exigeantes comme la construction, la santé ou le commerce et réparation automobile sont surreprésentées, les branches des activités financières ou spécialisées (scientifiques ou techniques) sont, elles, au contraire très largement sous-représentées parmi ces populations « désactivées » dans cette tranche d'âge. Les informations fournies par la ministre de la Sécurité sociale en réponse à la question parlementaire n° 2465¹⁵ tendent aussi à montrer un âge moyen de départ en retraite plus précoce ou retardé selon la branche d'activités, et, après analyse, plus particulièrement selon la part des ouvriers dans ces branches.

25. Ces données laissent entrevoir une dynamique possiblement contrastée du vieillissement professionnel. Tandis qu'une part significative des actifs de 55-64 ans reste engagée dans des fonctions qualifiées de col blanc, une proportion non négligeable se trouve en marge du marché du travail, sans être bénéficiaire d'une pension de retraite. Cette population, surreprésentée dans des secteurs à plus forte pénibilité physique, témoigne des limites de la soutenabilité professionnelle dans certaines branches. Les cols blancs, voire les métiers « passion » où les actifs affirment ne pas avoir le sentiment de « travailler » semblent moins exposés à ce phénomène de désactivation, bénéficiant de conditions de travail plus favorables et d'une meilleure continuité dans l'emploi. Ces constats invitent à repenser les trajectoires professionnelles de fin de carrière, en intégrant des mesures de prévention de l'usure professionnelle, de reconversion et de soutien à l'inclusion pour les travailleurs les plus vulnérables, autant de dispositifs qui dépassent le simple cadre fiscal et le risque d'effet d'aubaine qu'il entraîne.

¹¹ Classification CTIP (ISCO) 1 à 4.

¹² Incidemment, il convient également de noter que les quelque 23 % des fonctionnaires relevant du régime spécial transitoire peuvent bénéficier de l'AMVP. En revanche, ceux-ci ne sont pas concernés par l'obligation de prolonger leur activité professionnelle de huit mois avant de pouvoir faire valoir leurs droits à la retraite, telle que prévue par le projet de loi n°8634 en cours d'examen portant réforme des pensions,

¹³ 16% des départs en retraite anticipée en 2024 justifient de 480 mois d'assurance obligatoire au Luxembourg et 71% de périodes d'assurance obligatoire tant au Luxembourg qu'à l'étranger, selon la réponse donnée aux questions parlementaires n° 2649 et 2713 du député Marc Baum.

¹⁴ Si, dans l'ensemble de la population, les 55-64 ans représentent 12,7%, le total est de 11,5% du côté des seuls travailleurs résidents.

¹⁵ Du 16 juin 2025 du député Marc Baum.

26. En outre, pour pouvoir profiter pleinement de l'abattement pendant 12 mois, dans l'optique d'un salarié, encore faut-il pouvoir disposer d'un revenu du travail imposable selon le barème d'imposition. Actuellement, il convient donc d'afficher un revenu imposable ajusté annuel de 13.400¹⁶ + 9.000 euros en classe 1 (22.400 euros après déduction de tous les abattements prioritaires). Le ministre des Finances a déjà fait savoir par ailleurs que la prochaine réforme fiscale, axée autour de l'individualisation de l'impôt et prévue pour l'exercice 2028, aura pour conséquence probable de faire passer ce seuil d'imposition annuel à 26.460 euros, auquel il faudra ajouter les 9.000 euros (35.460 euros). Incidemment, notre Chambre note qu'à un niveau de 50.000 euros de revenu imposable ajusté en 2028, le gain de la future réforme s'ajoutera à celui obtenu par l'abattement : il sera de 2.388 euros par rapport à une classe 1 actuel pour un revenu imposable de 41.000 euros (50.000 – 9.000) et de 2.500 euros pour un revenu de 91.000 euros.

27. La question de savoir s'il convient de privilégier un crédit d'impôt à un abattement fiscal mérite légitimement une discussion approfondie, notamment en tenant compte des différentes situations des contribuables et de l'objectif poursuivi par la mesure, a fortiori si seuls les contribuables disposant d'un revenu imposable suffisant peuvent pleinement en profiter, tandis que ceux ayant des revenus plus modestes et/ou supportant déjà de nombreuses charges donnant lieu à abattements risquent de ne pas en tirer un avantage significatif et donc pas non plus d'y voir un incitant pour allonger leur carrière professionnelle.

28. Le crédit d'impôt est lui restituable lorsque le crédit excède l'impôt dû. Cette méthode bien connue dans le paysage fiscal luxembourgeois présente l'avantage d'être plus équitable, car elle profite à tous les contribuables éligibles, indépendamment de leur niveau de revenu imposable (et donc d'atteindre plus efficacement les personnes dont la faculté contributive est limitée, notamment en raison de charges importantes ou de situations particulières). Toutefois, il offrirait aussi, dans le cas d'espèce, la possibilité de limiter par le haut l'effet d'aubaine susmentionné en vue de préserver la cohérence globale de la politique fiscale.

29. Il convient donc de peser les avantages et inconvénients de chaque dispositif. L'abattement peut être considéré comme plus incitatif pour les classes moyennes et supérieures, tandis que le crédit d'impôt offre un soutien accru aux contribuables modestes ou à faibles revenus. Le choix entre ces deux mécanismes dépendra dès lors des objectifs, notamment d'efficacité économique et de simplicité administrative recherchés par le législateur.

30. À titre d'exemple, ce crédit d'impôt pourrait s'élever à $(9.000\text{€} \times 42\%) = 3.780\text{€}$. Alternativement, certains des crédits d'impôts existants pourraient être réévalués à destination des faibles revenus en contrepartie de l'introduction de l'AMVP. Il est utile de rappeler que, par exemple, le CISSM n'est pas dû sous $(12 \times 1.800 =) 21.600$ euros annuels de salaire (correspondant à un temps partiel mensuel de 67% au salaire minimum) ou que le CIS est plafonné à 300 euros sous 11.265 euros de revenus annuels, respectivement à 600 euros jusqu'à 40.000 euros bruts de revenus.

31. Il convient également de s'interroger sur l'articulation entre ce crédit d'impôt potentiel et les autres dispositifs existants en matière de retraite ou de prévoyance sociale. Une concertation approfondie avec les partenaires sociaux serait souhaitable pour garantir que ces incitations répondent véritablement aux besoins des différentes catégories de travailleurs, tout en maintenant l'équilibre budgétaire des finances publiques.

32. En effet, il paraît étonnant que les travailleurs qui auraient l'intention de prolonger leur vie professionnelle au-delà de la date d'ouverture de leur droit à pension anticipée n'introduisent pas la

¹⁶ Soit un temps partiel à 48% au SSM. Rappelons que, dans les ménages composés d'adultes seuls, le degré d'activité est généralement moindre du côté des ménages au SSM que de ceux hors SSM : 83% d'une part et 92% d'autre part. Idem chez les monoparentaux : 81% contre 87%.

demande d'obtention de l'AMVP, si celui-ci a reçu suffisamment de publicité pédagogique. On peut supposer qu'il s'agirait alors des contribuables actifs, qui trouvant le rapport gain/effort dérisoire, préféreront s'éviter les démarches administratives, probablement situés en haut de l'échelle des revenus ou dans les professions, qui, en dépit des pressions psychologiques ou musculosquelettiques, se trouvent suffisamment à l'aise dans leur emploi ou en forme pour poursuivre leur carrière.

33. Si l'hypothèse de base des auteurs (seulement 30% des potentiels bénéficiaires y recourraient) est invalidée par la pratique, le déchet moyen de 10 millions d'euros devra être révisé à la hausse. Il découle des informations livrées par les auteurs que quelque 13.330 personnes seront potentiellement intéressées par cette mesure, pour un coût total annuel de 33 millions d'euros.

34. Il ressort également que le manque à gagner fiscal induit par l'AMVP, conjugué à celui résultant de l'augmentation du plafond de déduction au titre de la prévoyance-vieillesse au titre de l'article 111bis LIR (voir infra), représenterait environ 0,1 % du PIB dans l'hypothèse la plus réaliste. Parallèlement, la hausse du taux de cotisation de 8% à 8,5 % par partie générera pour les finances publiques une recette équivalente à 0,2 % du PIB (soit 188,6 millions). Ce double effet fiscal défavorable lié au régime de pension représente ainsi environ la moitié de l'effort financier supplémentaire fourni par l'augmentation du taux de cotisation. En appliquant une règle de proportionnalité, il est possible d'estimer que les pouvoirs publics auraient pu absorber un taux de cotisation de 8,75 % en convertissant ces pertes fiscales en recettes et en les affectant à la caisse publique de pension.

35. La Chambre des salariés souligne pareillement que, en particulier si l'AMVP est in fine largement plébiscitée, cette disposition fiscale pourrait augmenter la charge de travail des services de la CNAP, qui gèrent déjà un volume important de tâches en temps normal et doivent composer avec les attentes démesurées supplémentaires liées à la réforme du système de pension. Selon le projet, la CNAP serait en effet chargée de certifier l'ouverture des droits à pension pour les contribuables souhaitant obtenir l'AMVP ; il sera matériellement impossible à la CNAP de fournir, à court ou moyen terme, ledit certificat dans des délais raisonnables. Notre Chambre suggère qu'une concertation accrue entre les ministères et administrations concernées soit envisagée et que les délais de mise en œuvre soient adaptés afin de tenir compte des contraintes opérationnelles. Elle note néanmoins que l'abattement peut être demandé dans le cadre d'un décompte annuel ou d'une déclaration d'impôt s'il n'était pas appliqué lors de la retenue, notamment si le certificat faisait défaut.

36. Enfin, et plus spécifiquement, ce qui va de soi va mieux en le disant : il est impératif de clarifier le statut de la nouvelle mesure pour l'emploi dite « pension progressive », introduite par le projet de loi 8634¹⁷, au regard du nouvel abattement fiscal alors que cette indemnité est considérée par ledit projet comme une prestation de sécurité sociale, avancée par l'employeur en complément au salaire résiduel et remboursée par la CNAP. Si l'on peut le supposer, le salarié en « pension progressive » aura-t-il bien droit à l'AMVP ?

37. Concomitamment, la notion d'« exercice » du droit à la pension personnelle (reprise à l'article 4 du présent projet insérant l'article 129f LIR, au n° 4) nécessite d'être clarifiée, au minimum dans le commentaire des articles. S'il l'on peut supputer que le mois durant lequel le contribuable « exerce » ses droits à la pension personnelle est la fin du mois où le montant de sa pension de retraite est versé pour la première fois, la formulation retenue par les auteurs laisse planer un doute, renvoyant possiblement, au pire, au moment de la demande de pension ou, au mieux, au mois où celle-ci est accordée, sans qu'il ne coïncide toujours avec le mois du premier paiement.

¹⁷ Portant modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

2) Déductibilité fiscale en matière de prévoyance-vieillesse

a) Objet du projet

38. Il est proposé d'augmenter le plafond de déductibilité fiscale en matière de contrats de prévoyance-vieillesse de 1.300 euros par contribuable éligible, pour le porter à 4.500 euros par an (+41%).

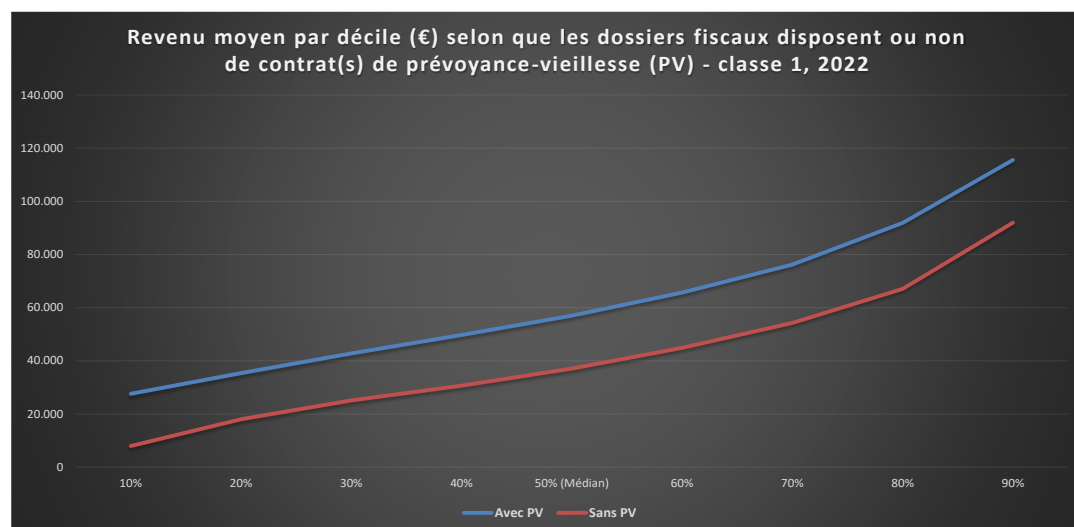
b) Commentaires de la CSL

39. La CSL a toujours manifesté ses regrets vis-à-vis de cette déductibilité liée à la prévoyance vieillesse, dont le déchet fiscal a été évalué en moyenne à 84 millions d'euros entre 2020 et 2022 (par la méthode du taux marginal) dans la réponse à la question parlementaire (QP) n° 625 du 17 avril 2024 au sujet des régimes privés de pension (député David Wagner).

40. Avec la hausse du plafond, le déchet total supplémentaire est estimé, dans le présent projet, entre 20 et 25 millions. Or, les auteurs du projet de budget envisagent pour l'année 2026 une moins-value de seulement 60 millions (généralement estimée à l'aide du taux moyen d'imposition), contre 54 millions en 2024. Il n'est toutefois pas clair si le calcul du déchet total au titre de la prévoyance-vieillesse dans l'annexe au projet de budget 2026 intègre ou non le supplément découlant de la mesure avisée.

41. En gardant les proportions entre évaluation au taux moyen et au taux marginal dérivées de la réponse à la QP n° 625, le déchet pour l'année 2026 pourrait ainsi s'élever à 112 millions, toutes choses égales par ailleurs.

42. Cette seconde méthode semble plus appropriée que la première si l'on en croit les données publiques relatives à la distribution des déchets fiscaux par décile, où le 10^e décile avec le 9^e et 8^e déciles accaparent la grande majorité des sommes en jeu¹⁸. Tout particulièrement au sujet de ce troisième pilier, en moyenne sur la période 2020-2022, les dossiers comportant le recours à la déductibilité fiscale au titre de la prévoyance-vieillesse ne représentaient que 24% du total, toutes classes d'imposition confondues, avec un revenu imposable ajusté 1,6 fois supérieur à celui des dossiers où cette déductibilité n'a pas joué. Y compris entre les déciles identiques, les écarts de revenus sont très marqués selon que les contribuables recourent ou non à la prévoyance-vieillesse.

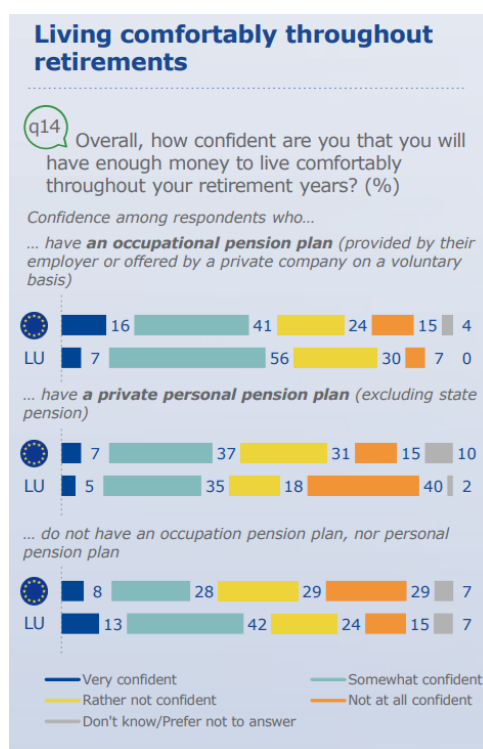


Source : réponse de Monsieur le ministre des Finances à la question parlementaire n° 625 du 17 avril 2024 du député David Wagner au sujet des régimes de pension privés ; graphique : CSL.

¹⁸ Par exemple, la réponse du ministre des Finances à la question parlementaire n°2238 du 22 avril 2025 de Monsieur le Député Wagner concernant le déchet fiscal de certaines mesures fiscales.

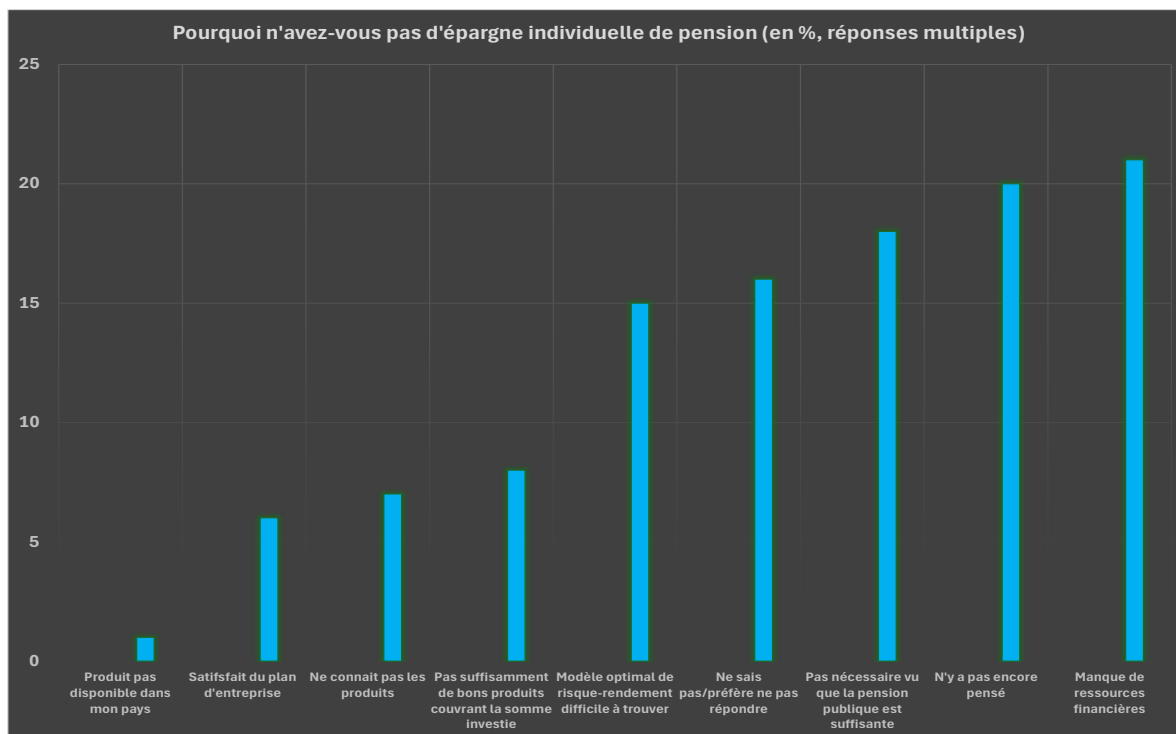
43. La CSL demande que les auteurs fournissent également, en complément à ces données intéressantes relatives aux contribuables ayant recours au bénéfice de cette dépense spéciale, les montants déductibles par décile. Autrement dit, il importe également de comprendre dans quelle mesure les déciles de ménages font jouer la déductibilité au titre de la prévoyance-vieillesse : par exemple, quels sont les montants déduits au premier et au dernier décile ? Sont-ils partiels ou intégraux ? Les montants effectifs payés à ce titre sont-ils bien déclarés dans leur totalité et quel est leur volume dans ce cas ?

44. Selon l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA), seuls 9% des résidents disposaient en 2024 d'un plan d'épargne individuel orienté exclusivement sur la question du risque vieillesse. Parmi ceux qui disposent d'une épargne pension individuelle, 55% pensent complètement ou partiellement qu'elle offre un bon rapport qualité/prix et 45% l'inverse. Ils sont aussi ceux qui craignent le plus de ne pas avoir suffisamment de ressources pendant leur temps de retraite pour vivre confortablement (60%), contre 45% parmi ceux qui ne disposent d'aucun plan individuel ou collectif et 37% de ceux qui ont une épargne d'entreprise.



Source : EIOPA

45. Ce n'est pas seulement la confiance dans le pilier public, mais aussi le manque de ressources qui apparaissent parmi les explications les plus citées pour expliquer l'absence de plan d'épargne individuelle.



Source : EIOPA

46. Par ailleurs, pour ce qui concerne la distribution et/ou la conception de régimes privés d'assurance et de pension garantissant un bon résultat pour le consommateur ainsi qu'un revenu adéquat pour la retraite, 54% des résidents ne font pas confiance aux fonds de pension et 45% pas aux assurances.

47. En 2025, Quest market intelligence a aussi montré que les résidents privilégient toujours (car, en réalité, de manière constante depuis des décennies) les actions en faveur d'un renforcement des recettes publiques plutôt qu'une réduction de leurs droits.

48. Or, les auteurs du projet et le gouvernement dans son ensemble cautionnent, pour tenter de résoudre la question de la viabilité des finances publiques à long terme, le subventionnement d'un secteur d'activités ou de produits auxquels la moitié des résidents ne semble ni faire confiance, ni trouver satisfaction quant au rapport qualité/prix. Au lieu de tenter de renforcer la crédibilité du et la confiance dans le régime public en rendant le système plus robuste, particulièrement en y injectant les fonds que le vieillissement démographique impose, le gouvernement préfère dédier l'équivalent de 30 à 50% de l'effort financier consenti par les assurés, les employeurs et la main publique (par la hausse du taux de cotisation) à soutenir le troisième pilier géré par les marchés financiers, plutôt que de les dérouter vers le premier pilier.

49. Cette approche et cette faveur proposées par le présent projet, en plus de leur incohérence manifeste, ne résolvent en rien la question de la viabilité financière du régime général de pension ; au contraire, elles contribuent à l'affaiblir.

50. En outre, ces « revenus » futurs sortis du pilier public ne bénéficieront ni de l'ajustement ni de l'indexation des pensions de retraite, tels qu'ils ont actuellement cours.

51. Ceci est d'autant plus regrettable que rien n'est spécifiquement entrepris par ailleurs pour les contribuables ne disposant pas des ressources nécessaires pour souscrire à des régimes complémentaires de retraite privés ; en 2021, seuls 23% des dossiers fiscaux incluaient une déduction au titre de la prévoyance-vieillesse.

52. Ainsi, le minimum minimorum eût été de proposer une hausse de la pension minimale en faveur des actifs et futurs pensionnés du bas de l'échelle, qu'ils soient résidents ou non résidents. Parmi les bénéficiaires actuels de la pension minimum, seuls un tiers dispose d'une carrière complète. De 2011 à 2023, la pension minimum a concerné 7,5% des départs en retraite. En 2023, on dénombrait 36.014 bénéficiaires de cette compensation sociale, équivalent à 16% de la population couverte par la CNAP, pour un transfert à hauteur de 132 millions d'euros.

53. Selon les calculs de l'IGSS, une hausse de 10 % de la pension minimum coûterait approximativement 33 millions d'euros, ce qui correspond à la dépense fiscale générée par la hausse du plafond déductible au titre du troisième pilier, estimée entre 20 et 25 millions par la méthode du taux moyen mais qui pourrait se chiffrer entre 37 et 46 millions si la méthode du taux marginal s'avérait finalement plus proche de la réalité.

54. C'est pourquoi notre Chambre ne soutient pas cette hausse du plafond déductible qui est le fruit d'un lobbying appuyé de la part des acteurs des marchés, au détriment du pilier public de retraite et au profit des mieux lotis des travailleurs qui bénéficieront sans aucun doute plus largement que d'autres de l'AMVP par ailleurs.

55. Les réponses que le gouvernement fournit correspondent à son agenda, plutôt qu'à la réalité constante de l'opinion publique en faveur d'un refinancement adéquat (pour maintenir les seniors hors de la pauvreté), viable (pour contrecarrer les effets temporaires du vieillissement et mener le régime à maturité) et sûr (pour réaffirmer la primauté du pilier public par répartition là où il prévaut).

56. Certes, la *vox populi* n'a pas toujours raison, même lorsqu'elle dégage une opinion majoritaire. Toutefois, il paraît tout de même curieux que, sur cette question hautement politique des retraites, les initiatives européennes et nationales qui visent à garantir la sacro-sainte « viabilité » des finances publiques, notamment par un nivellement par le bas des régimes de retraite, ignorent superbement ce qu'Eurobaromètre qualifiait déjà en 2004 de haut degré de consensus normatif européen, sur la volonté de favoriser en tout premier lieu le maintien de l'âge et du niveau de la pension grâce à une éventuelle hausse des cotisations ou des impôts. Gageons qu'en 2025, rien n'a changé.

3) Amortissement des dépenses d'investissement pour rénovations énergétiques durables

a) Objet du projet

57. Afin d'inciter les propriétaires-bailleurs d'immeubles ou de parties d'immeubles bâtis, affectés au logement locatif, à investir dans l'assainissement énergétique et la décarbonation de leurs biens, il est proposé de majorer le taux d'amortissement (accélééré) applicable aux dépenses d'investissement effectuées dans le cadre de rénovations énergétiques de logements mis en location.

58. Initialement introduit par la loi modifiée du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, un taux d'amortissement (accélééré) annuel de 6 % était prévu pour les dépenses liées à la rénovation énergétique durable de logements locatifs. Les auteurs proposent désormais de relever ce taux de 4 points de pourcentage, soit de le porter à 10 %, à condition que l'achèvement des travaux remonte à moins de 9 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Cela signifie que les investissements pourront être de facto intégralement amortis sur une période maximale de dix ans.

59. En outre, il est proposé de préciser que la notion de « rénovation énergétique durable » renvoie à des travaux de rénovation d'un logement locatif ayant bénéficié d'une aide financière pour l'assainissement énergétique durable d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble bâti, telle que prévue à l'article 4 de la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement. La prolongation de ce régime est actuellement envisagée dans le cadre de l'article 3 du projet de loi n°8585¹⁹.

60. Ces aides concernent notamment les travaux visant à améliorer la performance énergétique de l'enveloppe thermique du bâtiment (isolation des murs, toitures, dalles, remplacement des fenêtres, etc.) ainsi que l'installation d'une ventilation mécanique contrôlée (VMC) avec récupération de chaleur.

b) Commentaires de la CSL

61. Notre Chambre souhaite rappeler qu'elle a régulièrement mis en lumière les retards accumulés en matière de décarbonation du parc de logements au Luxembourg. Elle a, à plusieurs reprises, appelé à des mesures fortes pour accélérer l'assainissement énergétique du parc résidentiel locatif.

62. La CSL prend donc acte de cette modification, tout en soulignant plusieurs éléments qui devraient être pris en considération lors de la mise en œuvre de ce dispositif.

63. Tout d'abord, il convient de souligner que ce mécanisme d'amortissement accéléré représente un avantage fiscal considérable pour les propriétaires-bailleurs, lequel leur permet d'amortir intégralement leurs investissements sur une période de dix ans. En pratique, cela correspond à une économie d'impôt pouvant atteindre environ 40 % du montant des investissements réalisés.

¹⁹ Instituant un nouveau régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

64. Par ailleurs, le propriétaire-bailleur bénéficie d'un triple avantage financier dans le cadre de telles rénovations énergétiques :

- subventions publiques substantielles pour financer les travaux, ce qui augmente significativement la valeur de son bien immobilier ;
- augmentation légale du loyer demandé, les investissements réalisés entrant dans le calcul du capital investi ;
- amortissement de l'intégralité des dépenses engagées sur une période de dix ans.

65. Or, cette combinaison de bénéfices représente un avantage très important pour le propriétaire.

66. Afin d'éviter que les propriétaires-bailleurs ne tirent un profit excessif des aides fiscales et financières de l'État, les correctifs suivants doivent être pris en considération :

- il est impératif de préciser que la part des investissements financée par des aides publiques (article 4 précité) ne doit pas entrer dans la base amortissable. Autrement dit, cette part ne peut être amortie, ni au taux de 10 %, ni au taux normal de 2 %. Permettre une telle déduction constituerait un double coût pour la main publique, au seul bénéfice du propriétaire ; d'une part, la collectivité financerait une portion significative de la rénovation, ce qui augmenterait à la fois la valeur du bien et le potentiel locatif et, d'autre part, un avantage fiscal serait accordé sur des montants que le propriétaire n'a pas réellement investis lui-même ;
- la quote-part de la rénovation financée par des aides étatiques ne devrait pas non plus être comptabilisée dans le calcul du capital investi et ne devrait par conséquent pas être incluse dans la base permettant de fixer le plafond légal du loyer. Cette part de l'investissement ne requérant aucun effort économique de la part du propriétaire-bailleur, elle ne saurait justifier une augmentation de loyer ;
- dans le contexte actuel d'un marché locatif fortement tendu, il conviendrait d'envisager de conditionner l'octroi de ce taux d'amortissement accéléré très favorable à un gel du loyer demandé pour le bien concerné, pendant toute la durée de l'amortissement. Une telle mesure permettrait de garantir que cet avantage fiscal profite également aux locataires, et non pas exclusivement aux bailleurs.

67. Le processus actuel de numérisation des administrations publiques devrait permettre d'instaurer rapidement ces garde-fous nécessaires. Toute absence de mise en œuvre de ces dispositifs relèverait alors principalement de la pure et simple volonté politique, celle du choix de continuer à décidément soutenir par des faveurs fiscales les gros multipropriétaires et rentiers immobiliers dans la cohérence du système fiscal actuel. Il conviendrait également de renforcer les dispositifs de contrôle pour s'assurer de la bonne application de ces règles. La mise en place de vérifications systématiques par l'administration fiscale devrait viser à détecter et sanctionner toute tentative d'optimisation abusive ou de déclaration erronée des montants investis et des aides perçues.

4) Accises sur les « alcopops ».

a) Objet du projet

68. En 2006, assimilée en tous points au droit d'accise commun, a été instaurée une taxe additionnelle perçue sur certaines boissons alcooliques sucrées et certaines préparations de boissons alcooliques instantanées ou concentrées (appelées boissons alcooliques confectionnées ou « alcopops »), taxe fixée et à présent maintenue à 600 euros par hectolitre de produit fini, dont le titre alcoométrique acquis²⁰ excède 1,2% d'alcool en volume sans excéder 10% vol.

69. Les boissons confectionnées de type alcopops²¹ sont considérées comme produit d'entrée dans la consommation d'alcool à destination des jeunes en raison de leur goût sucré visant à masquer l'amertume des spiritueux et de leur gamme de prix plus accessibles. De même, les produits en poudre, pâtes et sirops, contenant au moins une boisson alcoolisée, destinés à être additionnés d'une boisson quelconque en vue de leur consommation sont traités comme des alcopops.

70. Pour rappel, à 10% vol., une bouteille de 33 cl contient $\pm$ 26 grammes d'alcool pur, et celle de 25 cl $\pm$ 20 grammes. À 1,2 % vol., la canette de 33 cl contient $\pm$ 3 g d'alcool pur et celle de 25 cl 2,4 grammes.

71. Les auteurs du projet proposent de moderniser, pour et à partir du 1^{er} janvier 2026, le cadre juridique portant sur le droit d'accise autonome prélevé sur ces boissons alcooliques confectionnées, notamment en le mettant à jour eu égard aux législations et réglementations européennes.

72. Toutefois, les auteurs souhaitent immuniser les vins présentant une teneur réduite en alcool de cette surtaxe alcopops en invoquant le fait que ceux-ci sont « *susceptibles de répondre à une nouvelle demande émanant des consommateurs de vin classique* » et qu'ils « *s'obtiennent en principe par mélange d'un vin désalcoolisé avec un vin classique* » et que, donc, des considérations de goût « *ne sont en règle générale pas présentes dans le cas des vins à teneur alcoolique réduite* », contrairement aux alcopops. L'exclusion actuelle de la taxe additionnelle des produits finis consistant en une dilution de vin alcoolisé avec de l'eau est par ailleurs maintenue.

73. Les auteurs estiment ainsi justifié de différencier le traitement des alcopops, produit d'appel présentant un risque de santé publique, de celui des mélanges de vins alcoolisés avec des vins partiellement ou bien totalement désalcoolisés qui échapperont désormais à la surtaxe.

b) Commentaires de la CSL

74. Le produit de la taxe se limite actuellement à 15.000 euros, vins mélangés compris. La CSL observe que le projet présente une orientation protectionniste envers les producteurs de vin luxembourgeois, lesquels pourraient bénéficier de cette mesure d'exclusion tout comme les producteurs de pays tiers. Cette démarche s'inscrit dans la lignée de l'exemption des vins au droit d'accises commun. Selon les informations du Land du 7 novembre 2025, les producteurs locaux ne semblent toutefois pas demandeur d'un tel incitant en faveur des vins à faible teneur d'alcool, qui serait un produit peu demandé.

²⁰ Autrement dit le nombre de volumes d'alcool pur à une température de 20 degrés Celsius contenus dans 100 volumes du produit considéré à cette température.

²¹ Plus précisément, le mélange préalable de boissons alcoolisées ou de boissons non alcoolisées éventuellement additionné d'alcool éthylique ou d'une boisson alcoolisée ou d'une boisson non alcoolisée avec de l'alcool éthylique ou enfin d'une boisson ou un mélange préalable de boissons, alcoolisées ou non alcoolisées, avec addition d'au moins deux des trois éléments suivants : arômes artificiels, sucres ou tout autre édulcorant naturel ou de synthèse, colorants.

75. D'après le Règlement européen (UE) n° 1308/2013 utilisé en référence par les auteurs du projet²², le vin a généralement un titre alcoolométrique acquis non inférieur à 8,5 % vol.²³ et non supérieur à 15%. Les vins désalcoolisés ne dépassent pas 0,5 % vol. pendant que les vins partiellement désalcoolisés couvrent actuellement une plage allant de 0,5% à 8,5% ou 9% vol., selon la région de production. La notion de vin partiellement désalcoolisé pourrait cependant être remplacée par la mention de vin à faible teneur en alcool si le produit a un titre alcoolométrique acquis supérieur à 0,5 % en volume et inférieur d'au moins 30% au titre alcoolométrique acquis minimal fixé pour la catégorie avant désalcoolisation²⁴.

76. Dès lors, si les mélanges de vins alcoolisés avec des vins partiellement ou bien totalement désalcoolisés n'entrent pas dans la définition des alcopops retenue dans le présent projet en termes de composition du produit, ils partagent néanmoins une plage commune en matière d'alcool en volume.

77. À cet égard, la différenciation opérée par les auteurs entre alcopops et vins à faible teneur en alcool paraît cohérente au premier regard : les vins faiblement alcoolisés ne masquent pas l'amertume des alcools distillés par un apport en sucre à la base spiritueuse des alcopops ; ils restent des vins mélangés censés attirer davantage les consommateurs classiques de vin.

78. Toutefois, la question reste en suspens de savoir si, parmi les publics jeunes, la pratique n'est pas autre et si ce segment de la population ne ferait pas aussi sienne l'expression du « *qu'importe le flacon* [ou le dosage, ndr], *pourvu qu'on ait l'ivresse* », en passant non seulement par les prémix²⁵, les eaux pétillantes alcoolisées dit hard Seltzers ou d'autres boissons confectionnées mais aussi, possiblement, par les vins faiblement alcoolisés. Si le bruit court d'une approche actuellement différente de consommation chez les jeunes selon un modèle de *no-alcohol* / *low-alcohol*, les tendances au *binge drinking* sont également médiatisées.

79. D'après une étude réalisée par CSA Research en décembre 2024 pour le compte de la maison Chavin, spécialisée dans la production de vins désalcoolisés, segment le plus prometteur, 55 % des consommateurs français de vin sans alcool sont âgés de 18 à 34 ans. Si l'étude ne porte que sur les 18 ans et plus, il serait intéressant de viser également la population de 16 ans et plus, de même que les vins partiellement désalcoolisés dans ce genre d'enquête sur un plan luxembourgeois.

80. C'est pourquoi, il serait utile en termes d'objectifs de santé publique d'accompagner le projet de loi de ces études de marché sur la promotion et la consommation par les jeunes qui témoigneraient de l'absence des vins à teneur réduite en alcool. Une vigilance s'impose en général quant à la composition réelle des produits des boissons faiblement alcoolisées et à leur promotion commerciale, parfois agressive.

81. La CSL souligne que la taxation accrue des alcopops constitue un levier pertinent pour limiter leur attractivité, en particulier auprès des publics jeunes à très jeunes. Néanmoins, elle s'étonne que le niveau de la taxe additionnelle reste inchangé depuis 2006. Les auteurs estiment-ils que la réduction de 95% en 20 ans du volume consommé d'alcopops montre que la taxe a rempli les objectifs de dissuasion lui assignés et que le volume résiduel de la consommation de nos jours est incompressible ou qu'il est tolérable ? Dans le cas contraire, la hausse de ce droit additionnel ne contribuerait-elle pas à diminuer davantage la consommation de ces produits, qui est le but recherché de la « taxe alcopops » ?

²² Portant organisation commune des marchés des produits agricoles.

²³ Le taux de 8,5% s'applique entre autres au Luxembourg et peut s'élever à 9% ailleurs. Il est de 7% pour les vins pétillants.

²⁴ Soit, par exemple, un maximum de 5,9% pour un vin à 8,5% à l'origine ou de 10,5% en venant de 15% vol.. La Commission européenne a en effet déposé une proposition de modification de ce règlement relative aux produits vitivinicoles, dont le processus d'adoption pourrait s'achever en 2026 et qui propose, entre autres, d'établir des règles communes pour l'étiquetage des vins à faible teneur en alcool afin de soutenir la filière européenne en pleine adversité.

²⁵ Mélange d'alcool fort et de sodas.

82. Elle recommande en outre d’accompagner cette mesure d’une information renforcée sur les risques liés à la consommation de ces boissons et d’un suivi régulier de l’évolution du marché afin d’anticiper d’éventuelles stratégies de contournement.

5) Ajustement de la taxe CO₂ sur les charbons

a) Objet du projet

83. En 2025, le champ d’application de la taxe CO₂ a finalement été étendu à la houille, au coke et au lignite²⁶, couvrant malgré tout 1 % des besoins en énergie du pays, alors qu’il était symboliquement regrettable que ces formes de charbon incarnant de la manière la plus emblématique le type de matières premières dont l’économie mondiale, qui en fait encore un grand usage, doit se débarrasser à des fins climatiques bien connues.

84. Toutefois, en vue d’éviter une double imposition, il fut oublié d’exonérer l’utilisation de ces produits énergétiques dans des installations couvertes par le système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre (SEQE ou ETS en anglais), au sens de la loi du 15 décembre 2020 relative au climat. Cette exonération est pourtant déjà prévue pour tous les autres produits énergétiques utilisés dans ce type d’installations.

85. C’est pourquoi le présent projet ajuste la loi ad hoc du 17 décembre 2010²⁷, afin que la houille, le coke et le lignite soient exonérés de la taxe lorsqu’ils sont utilisés dans des installations couvertes par le SEQE afin de prévenir une double taxation (taxe carbone et SEQE).

b) Commentaires de la CSL

86. Ce chapitre du projet de loi ne donne pas lieu à des commentaires.

²⁶ À hauteur de 86,58 euros par 1.000 Kg. Par comparaison, le gasoil utilisé comme carburant est taxé en 2025 à 132,55 euros pour 1.000 litres ou le kérosène (pétrole lampant) à 99,13 euros par 1.000 litres.

²⁷ Fixant les droits d’accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l’électricité, les produits de tabacs manufacturés, l’alcool et les boissons alcooliques.

6) Projets de règlement grand-ducal ad hoc

87. Ont également été transmis à notre Chambre, en lien avec le projet de loi sous rubrique, les

- projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 19 décembre 2020 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2007 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1974 relatif à la détermination de la retenue d'impôt sur les salaires et les pensions ;
- projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs) ;
- 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) ;
- projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 réglant les modalités de la déduction des frais de déplacement et autres frais d'obtention, des dépenses spéciales, des charges extraordinaires, ainsi que de la bonification des crédits d'impôt
- projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 28 décembre 2005 relatif aux boissons alcooliques confectionnées.

88. Les projets en lien avec la LIR présentent des adaptations techniques découlant du projet de loi sous avis et le projet de règlement portant sur les alcopops est le corollaire des articles 8 et 10 du même projet pour abroger le règlement en vigueur en conséquence de la restructuration de la base habilitante y relative.

89. Ces projets de règlement grand-ducal n'appellent donc pas de commentaires de notre Chambre professionnelle.

Luxembourg, le 18 novembre 2025

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.