



25 octobre 2016

AVIS II/49/2016

relatif au projet de loi du ... juillet 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017

relatif aux projets de règlements grand-ducaux

- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 1969 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier ;
- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal ;
- portant modification du règlement grand-ducal modifié du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- portant exécution de l'article 123, alinéa 8 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 relatif à l'abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfants ;
- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1988 portant exécution de l'article 133 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, tel que cet article a été modifié par la loi du 24 décembre 1988 ;
- 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 ;
- portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les salaires et précisant les modalités de la retenue d'impôt ;.

..... AVIS

Sommaire

Résumé exécutif	5
1. Introduction : la réforme fiscale dans le contexte de l'augmentation antérieure des prélèvements fiscaux des ménages...7	
1.1. Quant à la répartition des allègements fiscaux entre ménages (personnes physiques) et entreprises (contribuables soumis à l'IRC).....	8
1.2. Quant aux efforts déjà accomplis par les ménages en termes de fiscalité et d'économies.....	9
1.3. Quant à l'impact total des efforts des contribuables	10
2. Volet des personnes physiques.....	11
2.1. Du tarif	12
2.2. Imposition individuelle optionnelle	20
2.3. Prévoyance vieillesse	33
2.4. Évaluation forfaitaire de certaines recettes en espèces et en nature	35
2.5. Dépenses spéciales.....	38
2.6. Logement et orphelins	39
2.7. La prise en compte des enfants.....	41
2.8. Crédits d'impôt.....	47
2.9. Imposition des non-résidents	50
2.10. Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire – IEBT.....	66
2.11. Retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière – RELIBI	67
2.12. Valeur locative et intérêts passifs déductibles	69
3. Initiatives fiscales en matière de transport durable	71
3.1. L'avantage en nature en cas de mise à la disposition à titre gratuit ou à prix réduit d'une voiture de service que le salarié peut utiliser pour ses besoins privés	71
3.2. Introduction d'un abattement pour mobilité durable pour l'acquisition de certains véhicules pas ou moins nuisibles à l'environnement.....	73

4. Mesures en faveur des entreprises.....	75
4.1. Impôt sur la fortune minimum.....	75
4.2. Tarif de l'impôt sur le revenu des collectivités.....	75
4.3. Transmission d'entreprises	80
4.4. Immunisation temporaire des plus-values de conversion relatives à certains actifs libellés dans une devise étrangère	80
4.5. Report de pertes	81
4.6. Bonification d'impôt pour embauchage de chômeurs	81
4.7. Bonification d'impôt pour investissement.....	82
4.8. Amortissements différés	83
4.9. Clarification du délai endéans duquel la réserve quinquennale doit être constituée pour pouvoir bénéficier d'une réduction de l'impôt sur la fortune et de l'impact sur la réduction de la cote de l'impôt sur la fortune en cas de dissolution suivie d'une transmission d'un organisme à caractère collectif.....	85
4.10 Bénéfices agricoles extraordinaires	85
4.11. Déductibilité des investissements nouveaux dans les exploitations agricoles	86
4.12 Obligation de déclaration électronique des sociétés.....	86
4.13 Comptabilité obligatoire pour les professions libérales.....	86
4.14. Fonds de garantie des dépôts Luxembourg (FGDL) et Fonds de résolution Luxembourg (FRL)	87
4.15. L'imposition des sociétés commerciales et les actions en vue d'endiguer l'optimisation fiscale.....	88
5. Les dispositions relatives à la fraude fiscale et la lutte contre le blanchiment de capitaux.....	93
5.1. Article 7 du PL modifiant la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »).....	93
5.2. Article 10 du projet de loi modifiant la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes (ACD) , de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises	94
5.3. Article 12 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée	94
5.4. Article 18 du PL modifiant le Code pénal.....	95
5.5. Article 19 du PL modifiant la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale	96

5.6.	Article 20 du PL modifiant le Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signé à Strasbourg, le 17 mars 1978	96
5.7.	Article 21 du projet de loi modifiant l'article 38 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques	96
5.8.	Article 22 du projet de loi (Actions au porteur).....	97
6.	Dispositions diverses	98
6.1.	Taxe sur le loto et paris relatifs aux épreuves sportives	98
6.2.	Modifications en matière de droits d'enregistrement et de succession.....	99
7.	Conclusion.....	100
8.	Annexes	103
8.1.	Prévoyance vieillesse	103
8.2.	Du tarif	103
8.3.	La prise en compte des enfants.....	106
8.4.	Imposition des non-résidents	108

Résumé exécutif

La présente proposition de révision de la fiscalité luxembourgeoise vise notamment à instaurer plus d'équité sociale au sein du système, objectif que la Chambre des salariés (CSL) partage et salue.

Les revenus imposables les plus faibles bénéficieront ainsi d'un rééchelonnement de leur imposition complété d'une revalorisation du crédit d'impôt salarié qui exerce un effet positif additionnel sur le revenu disponible des contribuables.

En dépit du relèvement du taux marginal, l'allègement de la contribution est même en réalité généralisé, avec également l'appui auxiliaire du retrait de l'impôt d'équilibrage temporaire budgétaire, et profite ainsi à l'ensemble des revenus jusqu'y compris ceux des revenus qui rangent au taux marginal maximal.

Après des années de mesures s'inscrivant plutôt dans un contexte d'austérité, la réforme s'inscrit ainsi dans le cadre d'autres mesures (indexation des bourses d'études, adaptation à l'évolution des prestations familiales à l'évolution du salaire médian, adaptation du congé parental à l'évolution des salaires) visant à assurer le maintien, voire le regain du pouvoir d'achat des contribuables. Dans ce contexte, il est toutefois regrettable que le présent projet ne prévoit pas de mécanisme d'adaptation régulière du barème à l'inflation, mécanisme indispensable pour contenir la pression fiscale à un niveau constant.

À côté de la révision du barème fiscal, d'autres mesures suscitent l'adhésion de notre chambre, comme, parmi d'autres, la revalorisation du crédit d'impôt monoparental, des chèques repas ou des certaines mesures de tempérament fiscal relatives aux charges de famille.

Globalement, cette modification du système fiscal du côté des personnes physiques constitue ainsi un premier pas dans la bonne direction.

Un autre point indubitablement positif de cette réforme fiscale sont les dispositions relatives à la fraude fiscale et la lutte contre le blanchiment des capitaux. En effet, celles-ci correspondent non seulement à des revendications de longue date de notre chambre en vue d'endiguer et de combattre plus efficacement l'évasion et la fraude fiscales, mais elles permettent aussi au pays de se défaire, du moins en partie, de son image de paradis fiscal au sein même de l'Union européenne.

Nonobstant ces avancées, cette révision fiscale reste perfectible et pêche par ses lacunes importantes.

Comme les récentes données relatives aux finances publiques le laissent entrevoir, il reste des marges de manœuvre budgétaires en suffisance qui permettraient de combler certaines de ces lacunes à l'instar d'une meilleure correction du « *Méttelschichtsbockel* », de l'indexation automatique du tarif qui n'a plus été corrigé de l'inflation depuis 2009, de la revalorisation complète de mesures fiscales du type des frais d'obtention et de déplacement, des dépenses spéciales et autres abattements et modérations ou de l'exemption totale du salaire social minimum qui restera sous le seuil de pauvreté en 2017.

Par ailleurs, font cruellement défaut les éléments structurels qui viseraient à rééquilibrer la faible imposition des revenus des capitaux par rapport aux salaires, de même que des collectivités par rapport aux personnes physiques. Ainsi, en matière de fiscalité des entreprises, on ne peut que constater que la tendance au moins-disant fiscal subsiste encore et toujours ; du côté du capital, ce sont les seuls petits épargnants qui sont appelés à contribuer davantage par le doublement de la retenue libératoire.

Sur ce point surtout, la réforme manque de courage pour tenir compte dans une meilleure mesure de la capacité contributive des détenteurs de capitaux (patrimoine mobilier et immobilier). Actuellement, les revenus de capitaux sont largement privilégiés d'un point de vue fiscal par rapport aux salaires ; le projet de réforme ne remédie pas à ce déséquilibre.

Quant aux nouvelles dispositions en matière d'individualisation de l'imposition des couples mariés et d'imposition des frontaliers, celles-ci semblent complexes et incompréhensibles pour le commun des contribuables.

En ce qui concerne plus particulièrement l'imposition des non-résidents, celles-ci rompent avec la nécessaire prévisibilité du régime fiscal par ailleurs tant vantée pour les personnes morales. Ces mesures risquent de semer la discorde entre contribuables résidents et non-résidents, ce qui mettra en péril le modèle économique et social luxembourgeois. C'est pourquoi, la CSL insiste sur la nécessité que ce point soit retiré du présent projet et soit, le cas échéant, redéposé sous la forme d'un nouveau projet de loi une fois que toutes les complexités fiscales et les conséquences économiques et sociales auront été comprises, évaluées et discutées par l'ensemble des partenaires sociaux.

Par la force des choses, l'analyse de la CSL se concentre principalement sur ces défauts qu'elle a relevés ; elle estime que leur correction donnerait davantage d'envergure au présent projet de réforme dont elle salue néanmoins l'esprit.

1. Introduction : la réforme fiscale dans le contexte de l'augmentation antérieure des prélèvements fiscaux des ménages

D'après la fiche financière annexée au projet de loi, les implications budgétaires totales de la réforme fiscale, impôts de solidarité compris, devraient correspondre à quelque - 373,2 millions d'euros en 2017, - 502,9 millions d'euros en 2018 et - 524,4 millions d'euros à partir de 2019.

Les montants repris dans le tableau ci-dessous sont repris de la fiche financière. D'après le Gouvernement, ils sont à considérer comme étant approximatifs, et sont fournis abstraction faite d'effets indirects éventuels.

Les différences chronologiques en termes d'impact sur les finances publiques entre différentes années budgétaires résultent principalement de décalages entre impôts retenus à la source et soldes dus en cas d'imposition par voie d'assiette.

Mesure	Impact sur les finances publiques 2017	Impact sur les finances publiques années subséquentes
Tarif	-170 millions EUR	-230 millions EUR
Crédits d'impôt	-105 millions EUR	-110 millions EUR
Abrogation de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	-110 millions EUR	-110 millions EUR
Mesures d'incitation fiscale « logement »	-11 millions EUR	-51 millions EUR
Mesures d'incitation fiscale « transport »	-1 million EUR	-5 millions EUR
Retenue d'impôt à la source libératoire (Augmentation de 10% à 20%)	+20 millions d'euros	+20 millions d'euros
Autres mesures au niveau de la fiscalité des personnes physiques	+3 millions d'euros	+20 millions d'euros
Réduction du taux d'imposition de l'impôt sur le revenu des collectivités et changement de l'impôt minimum	+15 millions d'euros	-52 millions d'euros pour l'année budgétaire 2018 et -102 millions d'euros pour les années budgétaires 2019 et 2020
Autres mesures au niveau de la fiscalité des entreprises	-15 millions d'euros	+10 millions d'euros pour l'année budgétaire 2018 et +30 millions d'euros pour les années budgétaires subséquentes
Mesures contre la fraude fiscale et mesures anti-abus	+25 millions d'euros	+40 millions d'euros pour l'année budgétaire 2018 et +50 millions d'euros pour les années suivantes

D'après le tableau ci-dessus, la plus grande partie des allègements fiscaux (374 millions EUR en 2017) bénéficierait aux ménages.

Hormis l'explication du décalage entre imposition à la source et imposition par voie d'assiette, cette répartition provoque les commentaires suivants de la Chambre des salariés.

1.1. Quant à la répartition des allègements fiscaux entre ménages (personnes physiques) et entreprises (contribuables soumis à l'IRC)

Pour ce qui est des allègements fiscaux en faveur des sociétés au niveau de la baisse des taux de l'impôt sur le revenu des collectivités, le Gouvernement ne fournit pas le déchet fiscal imputable à la seule baisse du taux, mais indique l'impact, compte tenu de la hausse de l'impôt minimum.

Notre chambre a elle-même procédé à une estimation du montant.

D'après le budget pluriannuel, pour 2016, le Gouvernement s'attend à des rentrées fiscales de 1.569 millions d'euros au niveau de l'IRC.

Si un tel résultat correspond à un taux de 21%, une diminution du taux à 18% donnera (toutes choses égales par ailleurs) des recettes au titre de l'IRC de 1.345 millions EUR, soit **une diminution des recettes fiscales de 224 millions EUR**. Ce calcul est évidemment approximatif et la réduction du taux de l'IRC n'aura pas son plein effet sur les recettes fiscales dès l'entrée en vigueur de la réforme fiscale en raison du décalage d'imposition.

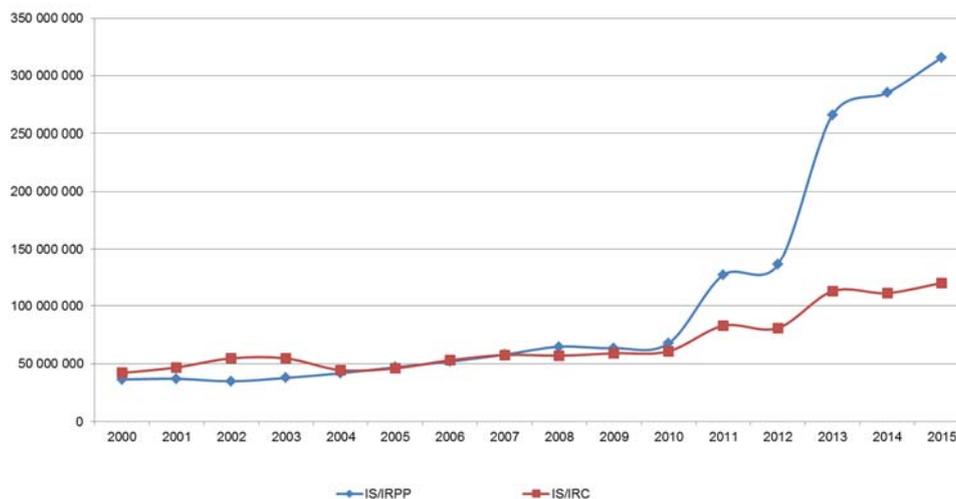
En 2013, d'après le rapport annuel 2014 de l'Administration des contributions directes, 87.548 contribuables étaient immatriculés à l'IRC. Or, d'après l'avis du 27 novembre 2015 du CES sur l'analyse des données fiscales au Luxembourg, ce sont uniquement 0,02% des contribuables qui ont payé 25% des recettes totales de l'IRC en 2014. Ceci équivaut à 17 ou 18 entreprises. 0,70% des contribuables (soit 613 entreprises) ont payé 75% du total de l'IRC.

La question se pose alors de qui bénéficie de cette réduction du taux d'imposition, étant donné que l'impôt est payé par si peu de contribuables.

La réduction des taux de l'IRC aura aussi une implication négative sur l'impôt de solidarité à payer par les sociétés.

Or, déjà dans un passé récent, il y a une divergence de plus en plus grande entre l'effort fourni par les personnes physiques et les contribuables soumis à l'IRC.

Évolution des recettes au titre de l'IS/IRPP et IS/IRC de 2000 à 2014 (en EUR)



Source : ACD, Ministère des Finances, Conseil économique et social, Analyse des données fiscales au Luxembourg, p.109

1.2. Quant aux efforts déjà accomplis par les ménages en termes de fiscalité et d'économies

On peut en effet se poser la question dans quelle mesure ces allègements représentent une compensation des augmentations fiscales et des réductions des transferts sociaux que les contribuables personnes physiques ont dû supporter au cours des dernières années.

Ci-dessous, nous avons fait un inventaire de ces efforts financiers.

Non-adaptation du tarif à l'inflation depuis 2009 : 300 millions EUR

Depuis 2009, les contribuables n'ont plus eu droit à une adaptation du tarif d'imposition.

L'article 125 de la loi sur l'impôt sur les revenus, qui prévoyait cette adaptation, a été aboli en 2013 : dans sa dernière version du 28 décembre 1995, cet article prévoyait une adaptation des barèmes d'imposition si l'indice des prix avait augmenté de plus de 3,5% au cours des six premiers mois de l'année par rapport à la même période de l'année précédente.

Dans la version existant jusqu'en 1995, l'article 125 L.I.R. avait créé pour le Gouvernement l'obligation de proposer, un nouveau tarif d'impôt à appliquer à partir de l'année d'imposition suivante, chaque fois que l'indice du coût de la vie avait enregistré une variation de 5%. La variation s'établissait en raison de la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois d'une année par rapport à celle de l'année ayant précédé l'entrée en application du tarif en vigueur.

Or, cette non adaptation (kalte Progression) représente une augmentation de la charge fiscale considérable, qui été évaluée par la Banque centrale du Luxembourg dans son avis sur le projet de budget de l'État pour 2016 :

« Selon les calculs de la BCL, l'inflation cumulée entre 2009 et 2016 s'élèvera à environ 9%.

La non-indexation est un choix de politique fiscale qui a à la fois des effets d'efficience, d'équité et d'impact sur les recettes budgétaires, non seulement nominales mais également réelles, mais ce choix est très peu transparent. Sémantiquement, il serait plus logique de considérer l'indexation comme respectant un principe de neutralité et la non-indexation comme une mesure fiscale.

Une telle indexation aurait pour effet de diminuer les recettes fiscales de l'État d'environ 300 millions d'euros (0,55% du PIB). »

Ces calculs sous-estiment sans doute encore le coût fiscal supporté par les contribuables.

La BCL s'est sans doute basée sur l'évolution du nombre indice applicable pour l'échelle mobile des salaires. Celui-ci passe de 711,07 en 2010 à 775,17 en 2016, soit une augmentation de 9%. Si l'on tient toutefois compte de l'inflation cumulée entre 2009 (première année) et 2016 (dernière année), nous arrivons à une croissance de 13%.

Augmentation de la TVA de 2 points de pour cent : 87 millions EUR

L'augmentation de la TVA a été estimée à 260 millions EUR en régime de croisière par le projet de budget pluriannuel 2016-2019 (doc. parl. 6901, vol 3, p. 19*).

D'après les données de l'Administration de l'enregistrement et des domaines reprises dans l'avis du CES précité, 1/3 des recettes TVA proviennent de la consommation finale des ménages. L'augmentation subie par eux peut donc être estimée à 87 millions EUR par an, soit 174 millions EUR pour 2015 et 2016.

Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT) : 180 millions EUR

Le projet de budget de l'État pour 2016 prévoit 80 millions EUR de recettes au titre de cet impôt pour 2015 et 100 millions EUR pour 2016, soit un total de 180 millions EUR.

L' « allègement » de 110 millions de la fiche financière du projet de loi ne peut par conséquent en aucun cas être considéré comme une mesure fiscale positive en faveur des ménages.

Mesures fiscales applicables depuis 2013 : 42 millions EUR

Une loi du 28 décembre 2012 a aboli le forfait des frais de déplacement jusqu'à une distance de 4 km et a diminué de moitié le plafond des intérêts débiteurs déductibles.

D'après l'avis de la CSL relatif au projet de loi afférent, l'abolition du forfait « frais de déplacement » augmente la charge des contribuables de 35 millions EUR par an et la réduction du plafond de déductibilité des intérêts débiteurs représente une charge supplémentaire de 7 millions EUR, soit une charge totale sur 4 ans (2013-2016) de 168 millions EUR.

Paquet d'économies (Zukunftspak) mesures d'économies en défaveur des ménages : 106,4 millions EUR

	2015	2016
Fonction publique (logmts de service+parking+trim. faveur+congé)	3.076.000	15.013.000
Education nationale normes de qualif.	1.125.000	1.153.000
Famille (alloc. éduc.+alloc. maternité+alloc. fam.-congé parental)	5.044.000	14.187.000
Travail (aides mobilité géo., réemploi, préretraite sol.)	200.000	6.650.000
Ass. dépendance	6.755.000	8.779.000
Taxes prélèvt. eau	0	2.454.000
Sécurité sociale (tarif. hosp.+ass. dép. + ass. acc.)	45.632.000	58.169.000
Total	61.832.000	106.405.000

Montants en euros. Source : IGF, Incidence financière des mesures de restructuration budgétaires sur les recettes et les dépenses, 15 septembre 2015.

1.3. Quant à l'impact total des efforts des contribuables

On peut soit estimer le montant global des augmentations fiscales et des réductions des transferts subies par les contribuables au cours des dernières années, soit calculer la somme annuelle. Le tableau suivant reprend ces montants.

	Plusieurs années	Année 2016
Non-adaptation du tarif à l'inflation depuis 2009		300
Augmentation de la TVA de 2 points de pour cent	174	87
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT)	180	100
Mesures fiscales applicables depuis 2013	168	42
Paquet d'économies (Zukunftspak)	168	106
Total 2016		635

Montants en millions EUR

Si l'on compare ce montant de 635 millions EUR au déchet fiscal de 525 millions EUR à partir de 2019, qui concerne l'ensemble des contribuables (ménages et entreprises), la Chambre des salariés conclut que la réforme n'est qu'un redressement partiel des charges supplémentaires que les ménages ont subies jusqu'à présent.

2. Volet des personnes physiques

Le volet de la réforme fiscale relatif aux personnes physiques est essentiellement mis en place par le truchement de la loi concernant l'impôt sur le revenu (LIR) du 4 décembre 1967 telle qu'elle fut modifiée au cours des décennies et que l'article 1^{er}, chapitre 1^{er} du présent projet de loi couvre.

La Chambre des salariés souhaite d'emblée formuler une observation d'ordre général portant sur le projet de loi ; en certains points, celui-ci pousse à une véritable exégèse tant l'obscurité règne sur les intentions des auteurs ainsi que sur les objectifs ou la mise en pratique des dispositifs que le projet contient.

Sans doute, l'Administration des contributions directes se mettra-t-elle prochainement à pied d'œuvre pour figer par circulaires et notes les interprétations de la loi, de concours avec les doctrinaires, les fiscalistes et autres théoriciens ou praticiens du droit fiscal. Toujours est-il que le travail des analystes et des commentateurs, au nombre desquels certains disposent de prérogatives légales pour émettre un avis dans le cadre de la procédure législative préalablement à l'adoption du projet par la Chambre des députés, aurait été rendu plus aisé si ces éclaircissements relatifs aux intentions des auteurs ou aux détails statistiques des situations traitées avaient été consignés dans le projet lui-même. Ceci vaut aussi tout simplement pour le citoyen contribuable.

Il est un exemple où le législateur a procédé à tout l'inverse, celui des nouvelles normes environnementales en matière de mise à disposition d'un véhicule aux salariés ; la circulaire existante a ni plus ni moins tout bonnement été intégrée au texte de loi, moyennant quelques adaptations ad hoc, ce qui, par ailleurs donne au texte une allure et un style administratifs plutôt que juridiques, comme le propose la LIR dans son ensemble.

2.1. Du tarif

Article 1^{er}, 14° et 15°**et*****Projet de RGD portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les salaires et précisant les modalités de la retenue d'impôt******Projet de RGD portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les pensions et précisant les modalités de la retenue d'impôt******Projet de RGD portant modification du RGD 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 (abattement mobilité)***

Un nouveau tarif de base (classe 1) est introduit pour les personnes physiques. Il est agencé dans un souci d'équité sociale et de redresser (**toutefois seulement partiellement**) le phénomène du « *Mittelschichtsböckel* ».

Rappelons que nous traitons ici d'euros de 2009, le tarif n'ayant plus été adapté à l'inflation depuis lors.

0% pour la tranche de revenu inférieure à	11.265 euros
8% pour la tranche de revenu comprise entre	11.265 et 13.137 euros
9% pour la tranche de revenu comprise entre	13.137 et 15.009 euros
10% pour la tranche de revenu comprise entre	15.009 et 16.881 euros
11% pour la tranche de revenu comprise entre	16.881 et 18.753 euros
12% pour la tranche de revenu comprise entre	18.753 et 20.625 euros
14% pour la tranche de revenu comprise entre	20.625 et 22.569 euros
16% pour la tranche de revenu comprise entre	22.569 et 24.513 euros
18% pour la tranche de revenu comprise entre	24.513 et 26.457 euros
20% pour la tranche de revenu comprise entre	26.457 et 28.401 euros
22% pour la tranche de revenu comprise entre	28.401 et 30.345 euros
24% pour la tranche de revenu comprise entre	30.345 et 32.289 euros
26% pour la tranche de revenu comprise entre	32.289 et 34.233 euros
28% pour la tranche de revenu comprise entre	34.233 et 36.177 euros
30% pour la tranche de revenu comprise entre	36.177 et 38.121 euros
32% pour la tranche de revenu comprise entre	38.121 et 40.065 euros
34% pour la tranche de revenu comprise entre	40.065 et 42.009 euros
36% pour la tranche de revenu comprise entre	42.009 et 43.953 euros
38% pour la tranche de revenu comprise entre	43.953 et 45.897 euros
39% pour la tranche de revenu comprise entre	45.897 et 100.002 euros
40% pour la tranche de revenu comprise entre	100.002 et 150.000 euros
41% pour la tranche de revenu comprise entre	150.000 et 200.004 euros
42% pour la tranche de revenu dépassant	200.004 euros.

À titre de comparaison, le tarif actuel se présente comme suit.

Échelon de revenu – Cl. 1 (2016)	Taux de tranche
0,00 -11.250,00	0%
11.300,00 -13.150,00	8%
13.200,00 -15.050,00	10%
15.100,00 -16.950,00	12%
17.000,00 -18.850,00	14%
18.900,00 -20.800,00	16%
20.850,00 -22.700,00	18%
22.750,00 -24.600,00	20%
24.650,00 -26.500,00	22%
26.550,00 -28.400,00	24%
28.450,00 -30.300,00	26%
30.350,00 -32.250,00	28%
32.300,00 -34.150,00	30%
34.200,00 -36.050,00	32%
36.100,00 -37.950,00	34%
38.000,00 -39.850,00	36%
39.900,00 -41.750,00	38%
41.800,00 -100.000,00	39%
100.050,00 -9.999.999,99	40%

- L'envergure du barème passe de 32 à 34 points et repose dorénavant sur 23 au lieu de 19 tranches (celle à 0% comprise).
- Le taux d'entrée reste à 8% mais les taux suivant progressent désormais d'un point de pourcentage jusqu'à 12%.
- Les tranches progressent linéairement de deux points de pourcentage entre 12 et 38% (18.753 à 45.897 euros).
- Deux nouvelles tranches d'imposition à 41% à partir d'un revenu imposable annuel de 150.000 euros et à un taux marginal maximal de 42% à partir de 200.004 euros (classe 1) sont introduites. Du coup, ce sont maintenant les quatre dernières tranches (contre deux précédemment) qui progressent d'un point de pourcentage seulement.
- Le minimum tarifaire reste à 11.265 euros pour un taux marginal visant un revenu à partir de 200.000 euros (contre 100.000 euros précédemment).
- La longueur des tranches, qui était de 1.908 euros jusqu'à 38% (et 58.207 euros à 39%), évolue désormais de 1.872 euros entre 8 et 12% à 1.944 euros à partir d'un revenu imposable de 20.625 euros, entre 14 et 38%. Pour le taux à 39%, l'amplitude est à présent de 54.105 euros (4.100 euros plus courte), alors que le taux à 40% repose sur une tranche de 49.998 euros et celle à 41% sur 50.004 euros.

Si le tarif de la classe 2 correspond au simple doublement du tarif de base, celui de la classe 1A est un tarif *sui generis*, dans lequel se trouvent des mesures de tempérament de l'effet du tarif de base¹ principalement en faveur des monoparentaux, mais nécessairement aussi des

¹ Les mesures sont d'un double ordre. L'impôt en classe 1A est, d'une part, fonction d'un dégrèvement qui diminue avec le revenu : pour les revenus ne dépassant pas 45.060 euros, la cote d'impôt est déterminée par application du tarif au revenu imposable réduit de la moitié de son complément au seuil prémentionné, d'autre part, sous réserve de ne pas dépasser le taux d'accroissement maximal.

autres attributaires de cette classe (veufs, célibataires pensionnés, voire des conjoints non résidents).

La progressivité par tranches s'installe en classe 1A plus tardivement qu'en classe 1 (12% à partir d'un revenu de 22.530 euros, contre 8% à partir de 11.265 euros en classe 1) et, pour rattraper ce retard, l'accroissement applicable après la tranche exonérée en classe 1a doit nécessairement être plus fort qu'en classe 1. De ce fait, il serait possible que le taux marginal, voire un taux supérieur, s'applique déjà à des revenus imposables ajustés supérieurs à 37.842 euros, d'où une limite d'imposition fixée au taux marginal.

Échelon de revenu – Cl. 1A (2016)		Taux marginal
0	22.500	0%
22.550	23.800	12%
23.850	25.050	15%
25.100	26.300	18%
26.350	27.600	21%
27.650	28.850	24%
28.900	30.150	27%
30.200	31.400	30%
31.450	32.700	33%
32.750	33.950	36%
34.000	35.250	39%
35.300	9.999.999	40%

Le tarif de la classe 1A est ajusté dans le sens des modifications opérées pour le tarif de base. Dès lors, l'article 120bis est complété en vue de rapprocher la progressivité de la classe 1A de celle en classe 1, le taux marginal est fixé à un maximum de 39% pour les revenus imposables inférieurs à 100.002 euros, à 40% pour la tranche de revenu comprise entre 100.002 euros et 150.000 euros, à 41% pour la tranche de revenu comprise entre 150.000 euros et 200.004 euros et à 42% pour la tranche de revenu dépassant 200.004 euros.

La modification de l'amplitude des différentes tranches du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que l'ajout de deux nouveaux échelons de 41% respectivement de 42% devrait entraîner une moins-value fiscale de 170 millions d'euros pour l'année budgétaire 2017 et une moins-value fiscale de 230 millions d'euros pour les années budgétaires suivantes.

Les autres mesures au niveau de la fiscalité des personnes physiques formant l'objet du présent paquet « réforme fiscale » devraient engendrer des recettes fiscales supplémentaires de 3 millions d'euros pour l'année budgétaire 2017 et de 20 millions d'euros pour les années budgétaires subséquentes.

La CSL note que l'adaptation de la structure du barème constitue un pas dans la bonne direction pour alléger les contributions des classes inférieures de revenus.

Le nouveau barème proposé constitue une diminution de la charge fiscale pour les faibles, moyens et hauts revenus.

Certaines des tranches ont été raccourcies et les taux modulés en bas de tarif. Néanmoins, la réforme aurait dû aller plus loin.

Une plus forte pression relative se trouve dès à présent davantage concentrée sur les classes de revenus entre 14 et 39% ; pour celles-là la bosse de la « Mittelschicht » s'est même accentuée. Ceci est provoqué par l'effet cumulé de la baisse plus forte de la charge fiscale des faibles revenus par rapport aux revenus moyens, ce qui est

évidemment souhaitable, et la réduction insuffisante d'une progressivité trop ramassée pour les revenus moyens par rapport aux revenus élevés.

Évidemment ceci ne signifie pas que les revenus moyens vont payer plus d'impôts, bien au contraire, car ils profitent également des allègements en bas du tarif.

	Barème actuel		Barème proposé	
	Revenu imposable annuel	Impôt en classe 1	Revenu imposable annuel	Impôt en classe 1
Revenu A	19500	936	19500	801
Revenu B	60000	14122	60000	13006,89
Rapport B/A	3,08	15,09	3,08	16,24
Revenu A	30000	3153	30000	2609,7
Revenu B	60000	14122	60000	13006,89
Rapport B/A	2	4,48	2	4,98
Revenu A	60000	14122	60000	13006,89
Revenu B	120000	37722	120000	36606,87
Rapport B/A	2	2,67	2	2,81
Revenu A	120000	37722	120000	36606,87
Revenu B	240000	85722	240000	85906,83
Rapport B/A	2	2,27	2	2,35

Pour éviter ce piège, il aurait fallu étirer davantage les tranches vers le milieu du barème pour faire intervenir plus tardivement le taux de 39%, si l'on ne considère que les tranches dans le « barème normal », avant 100.000 euros.

Rappelons ici que le revenu médian² gravite autour de 53.000 euros. Comme l'a écrit le CES, il serait également possible de moduler les taux inférieurs, notamment le taux d'entrée ou le seuil d'entrée ou encore d'étaler davantage la progressivité pour les revenus moyens, voire de moduler en fonction du revenu les tranches selon une largeur variable et progressive (en bas et au milieu de l'échelle)/dégressive (en haut de l'échelle tarifaire).

Le gouvernement aurait pu profiter d'un taux d'imposition maximal encore historiquement faible pour réussir un réagencement de nature plus sociale que celui proposé, même s'il convient de tenir compte de l'impôt de solidarité qui exerce un effet supplémentaire au barème lui-même.

La proposition gouvernementale reste trop timide : imposer à la marge 200.000 euros de la même manière que 500.000 ou 1.000.000 euros ne tient pas compte de la capacité contributive différente de ces ménages. Ajoutons qu'en présence d'un barème où la progressivité serait plus limitée en début de tarif et continuerait à se développer dans les sphères des revenus très élevés, une non-adaptation régulière du barème à l'inflation serait moins pénalisante pour les tranches moyennes et inférieures.

D'autres États membres, tel que l'Autriche pratique actuellement des taux plus élevés pour les revenus très élevés.

Par ailleurs, les auteurs font complètement abstraction de la nécessaire revalorisation des modérations pour enfants, des frais de déplacement et d'obtention en général ainsi que du forfait pour dépenses spéciales par rapport à l'inflation.

² Autrement dit, 50% des contribuables sont au-dessus de ce revenu, les autres 50% en-dessous. Voir annexes pour plus de détails. Le Statec a néanmoins plus récemment publié des données relatives aux salaires : pour un équivalent temps plein, le salaire annuel moyen d'un salarié (qui a travaillé toute l'année) s'élève à 59 744 EUR ; le salaire médian, de son côté, était de 47 624 EUR en 2014 (hors agriculture, institutions internationales et activités des ménages en tant qu'employeurs).

Le tableau suivant que le CES a repris dans son recensement fiscal énumère une série de mesures de tempérament fiscal qui devraient être revalorisées, dont certaines le sont cependant pour partie par le présent projet.

Tableau 46: Evolution de différents frais d'obtention, dépenses spéciales, abattements, exemptions ou crédits d'impôt

En mio EUR	1991	2015 (a)*	Valeur réelle*	Valeur ajustée (b)	(b)-(a)	Pour info
Frais d'obtention (minimum forfaitaire)	521	540	196	884	344	x 2 si /C **
Frais de déplacement (par km)	97	99	36	162	63	-
Dépenses spéciales (forfait)	446	480	174	786	306	x2 si /C
Primes assurance	669	672	244	1.100	428	x2 si /C (ou+)
Prévoyance vieillesse (max.)	1.190	1.500(-3.200) ^o	1.057	1.943(-4.145)	443	-
Pension complémentaire (max.)	1.190 ^{oo}	1.200	718	1.682	482	-
Epargne logement (max.)	669	672	244	1.100	428	x2 si /C (ou+)
Intérêts sur prêts hypothécaires (max.)	744	750-1.500	272-545	1.228-2.455	478-955	x2 si /C (ou+)
Intérêts débiteurs consommation (max.)	672	336	122	375	39	x2 si /C (ou+)
Abattement pour enfant hors ménage	3.332	3.480	1.264	5.696	2.216	-
Abattement pour frais de domesticité, aides et soins, garde d'enfants (max.)	595	3.600 [#]	2.086	5.054	1.454	-
Abattement de revenu extraprofessionnel	4.462	4.500	1.634	7.366	2.866	-
Economie d'intérêts habitation(-consommation) (max.)	2.974(-496)	3.000(-500)	1.089	3.348(-558)	348(-58)	x2 si /C
Cadeau employeur ancienneté 25 ans(-40 ans)	2.230	2.250(-3.400)	817	3.683	1.433	-
Indemnités pour proposition d'amélioration	248 ^{##}	250	-101	601	351	-
Exonération de l'épargne (10%)	250 ^{oo}	250	205	295	45	-
Crédit d'impôt salarié (ancien abattement)	600	300 ^{o*}	265	335	35	-
Crédit d'impôt monoparental (ancien abattement)	1.785	750 ^{o*}	663	837	87	-
Boni pour enfant	-	922,5 ^{o*}	816	1.029	106,5	-
Modération et bonification pour enfant (max.)	5.503 max.	922,5 ^{o*}	816	1.029	106,5	-

*Les variations par rapport à la valeur d'introduction sont généralement dues aux arrondis lors du passage à l'euro fiduciaire en 2002, à moins d'un changement de législation.

#Abstraction faite de l'arrondissement lors du passage à l'euro s'élevant à un maximum de 4,4% hors rupture de série.

^o2002 ; ^{oo}1999 ; [#]Fortement revalorisé en 1998 à 3.570 euros ; ^{##}1981 ; ^{o*}2006 ; ^{oo*}2009.

Source: Chambre des salariés

**Multiplié par 2 ou plus si imposition collective

Les plafonds des dépenses déductibles n'ont plus été adaptés depuis la réforme fiscale de 1991, voire avant cette réforme, et n'ont en tout cas plus été adaptés depuis. Leur poids relatif en termes de réduction de la base imposable s'est donc fortement amoindri.

L'imposition de différents montants de salaires suivant le tarif actuel, le tarif actuel adapté à l'inflation (13,5%) et le tarif proposé par le Gouvernement

Dans les graphiques qui suivent, nous comparons le tarif actuel (courbe noire) au tarif de la réforme (courbe rouge), mais également au tarif actuel indexé de 13,5% (inflation depuis la dernière adaptation, courbe bleue).

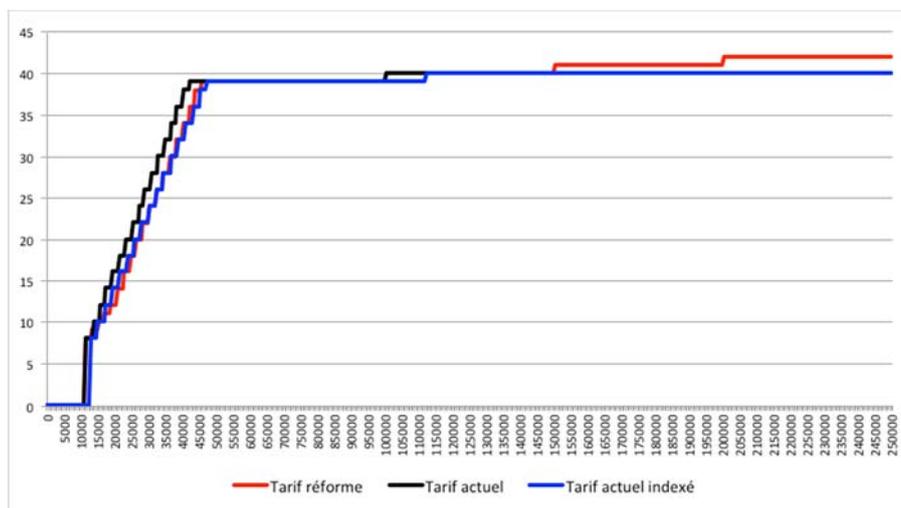
Le premier graphique, qui décrit les tarifs pour un éventail de revenus de 0 à 250.000 euros, montre que le tarif indexé bénéficierait aux revenus élevés par rapport au tarif de la réforme, mais aussi aux revenus très faibles en raison de l'augmentation du minimum exonéré.

Le deuxième graphique montre le détail de la progression jusqu'à un revenu imposable de 50.000 euros.

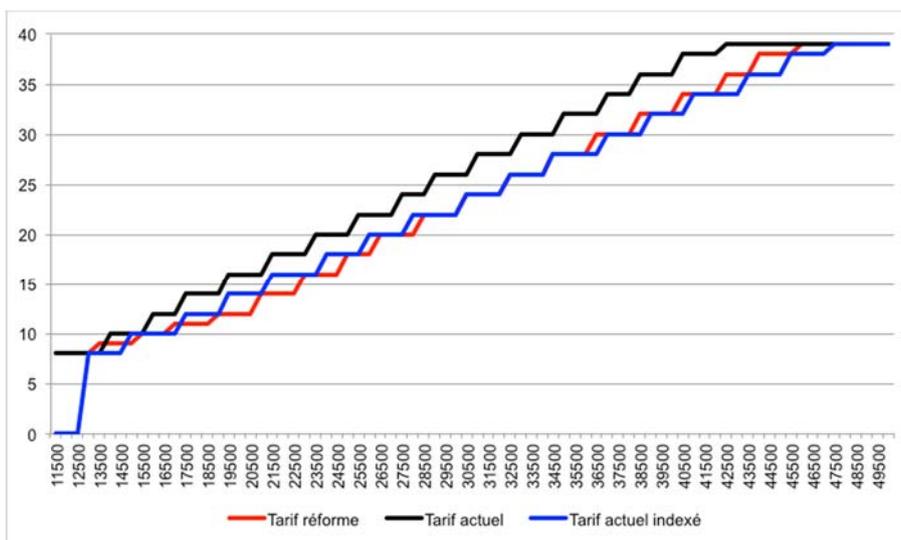
Alors que le tarif actuel est toujours le moins favorable, le tarif de la réforme se traduit surtout par des taux marginaux plus avantageux pour les tranches de revenus entre 17.500 euros et 28.500 euros.

Ce n'est qu'à partir de la tranche de 36.000 euros que le tarif indexé devient plus favorable.

Comparaison de la progressivité des tarifs



Détail de la progressivité des tarifs



Les graphiques ci-dessus montrent cependant uniquement les taux marginaux d'imposition pour chaque tranche de revenus.

Pour calculer l'impôt qui est à payer en fonction du revenu imposable touché, nous avons procédé ci-dessous à des simulations pour différents montants de salaires annuels bruts (voir en annexe pour le détail).

Le premier tableau contient l'impôt à payer (y compris l'impôt de solidarité) avec déduction du crédit d'impôt salarié. Jusqu'à un salaire brut annuel de 35.000 euros environ, les propositions de la réforme fiscale sont plus avantageuses par rapport au tarif 2016 indexé, en raison du doublement du CIS.

Le deuxième tableau reprend uniquement le tarif avec l'impôt de solidarité, sans mise en compte du CIS. Dans ce cas, le tarif indexé est plus avantageux pour tous les salaires.

Pour tous les salaires retenus, le tarif actuel est le moins favorable. Tant la réforme proposée par le Gouvernement que le tarif indexé à l'inflation allègent la charge fiscale des contribuables (la réforme du Gouvernement jusqu'à un salaire brut annuel de 291.300 euros en classe 1).

Impôt dû avec impôt de solidarité et avec prise en compte du CIS

Salaire brut annuel/mensuel	Impôt annuel 2016	Impôt annuel 2017 réforme	Impôt annuel tarif 2016 indexé 13,5%
23.076/1.923	701	257	365
35.000/2.197	3.101	2.215	2.278
40.000/3.333	4.487	3.408	3.324
45.000/3.750	6.095	4.895	4.598
50.000/4.1667	7.903	6.597	6.047
75.000/6.250	17.167	16.199	15.093
100.000/8.333	26.453	25.559	24.374
200.000/16.667	68.685	68.186	66.287

Montants en EUR

Impôt dû avec impôt de solidarité et sans prise en compte du CIS

Salaire brut annuel/mensuel	Impôt annuel 2016	Impôt annuel 2017 réforme	Impôt annuel tarif 2016 indexé 13,5%
23.076/1.923	1.001	857	665
35.000/2.197	3.401	2.815	2.578
40.000/3.333	4.787	4.008	3.624
45.000/3.750	6.395	5.420	4.898
50.000/4.1667	8.203	7.047	6.347
75.000/6.250	17.467	16.274	15.393
100.000/8.333	26.753	25.559	24.674
200.000/16.667	68.985	68.186	66.587

Montants en EUR

Au-delà de l'adaptation partielle du CIS que le présent projet propose, la CSL recommande donc de réintroduire l'adaptation régulière du barème à l'inflation.

Et il convient de ne pas se tromper de débat à ce sujet : tout comme le CIS ou l'indexation des salaires n'ont pas vocation à être « sociaux » (au sens redistributif), l'indexation du barème ne dispose pas non plus de cette vertu.

Son essence première est avant tout d'ordre économique à l'instar de l'indexation des salaires : la préservation face au renchérissement du coût de la vie de la valeur de l'ensemble des revenus constituant l'échelle barémique et imposable au Luxembourg³. Sur le plan fiscal, c'est bien le calibrage de la progressivité du barème lui-même qui permettra d'être redistributif et donc social, pas son indexation.

³ Par effet de ricochet, en toute logique, c'est l'activité économique, inscrite dans une relation circulaire « production-consommation », d'une très large partie des entreprises locales dépendant de la demande intérieure, particulièrement de celle des ménages, qui est ainsi soutenue.

Si l'on peut nonobstant éventuellement admettre que la vocation sociale de l'indexation salariale s'exprime dans la tentative de maintenir la stabilité de la clé de répartition des revenus primaires (mesurée par le taux de marge des entreprises et son pendant qu'est la part salariale), l'adaptation du barème à l'inflation sera également sociale en ce qu'elle permet de maintenir la clé de répartition entre les revenus privés et publics.

Chaque fois que le barème n'est pas indexé, les seconds bénéficient d'un accroissement de leur part provenant du revenu national au détriment des premiers. Lorsque le barème est indexé en fonction des prix à la consommation sur une période donnée, la clé entre les premiers et les seconds est stabilisée.

On rappellera enfin que, à l'échelon inférieur, le taux moyen réel d'imposition (par rapport au brut et non à l'imposable) du salaire minimum s'est alourdi, notamment du fait de la non-adaptation du barème ainsi que de l'impôt de solidarité en fin de période.

Taux d'imposition du SSM selon le seul barème

	1991	2015	2017
Valeur (€ courants)	17.345	23.076	23.984
Taux de tranche	22%	16%	12%
Taux moyen réel	1%	4,1%	3,7%
RMG (1 personne)	12.875	16.178	16.178

Note : sans charge de famille en 1991 et hors solidarité

En net, le SSM disponible est actuellement inférieur au dernier seuil de pauvreté connu de 1.763 euros ; bien qu'il progresserait de 58 euros (doublement du CIS compris), ce serait toujours le cas après la réforme et son augmentation de 1,4% en janvier 2017 (1.632 contre 1.690 euros). La tranche indiciaire imminente viendrait le placer à 1.727 euros, toujours sous le seuil ; dans le même temps, son imposition moyenne réelle s'accroîtra de 0,2 point de % par rapport à un SSM qui n'aurait été ni augmenté, ni revalorisé.

On se rappellera qu'il a existé à un moment ou l'autre de l'histoire fiscale certains dispositifs qui, subsidiairement à un réagencement du tarif, mériteraient que l'on en réétudie les atouts et les désavantages : mesure de tempérament au-delà de la quotité exemptée pour des revenus faibles, au-delà du SSM ou encore notion de revenu minimum vital exonéré pour distinguer entre le minimum tarifaire exonéré pour tous les contribuables et un revenu minimum effectivement exonéré pour les faibles revenus.

La CSL propose que le SSM soit intégralement exonéré au lieu d'être imposé à un taux marginal de 12% en classe 1 après la réforme.

2.2. Imposition individuelle optionnelle

Article 1^{er}, 1°, 2° et 20°

Articles 6 (Steueranpassungsgesetz) et 7, 1° (Abgabenordnung)

Projet de RGD portant modification du RGD du 21 décembre 2012 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (fiches d'impôt)

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

Cette nouveauté fiscale n'est pas sans susciter des interrogations relatives à sa praticabilité et sa mise en œuvre concrètes. Nous mettons en exergue ces questions et commentaires au fil du descriptif et des explications de cette nouvelle notion repris des commentaires des articles et de l'exposé des motifs.

À partir de l'année d'imposition 2018, les époux/partenaires auront le choix d'opter soit pour le système actuel d'imposition collective (classe 2), soit pour l'individualisation de l'impôt, auquel cas, il n'y aura plus de mise en commun des revenus.

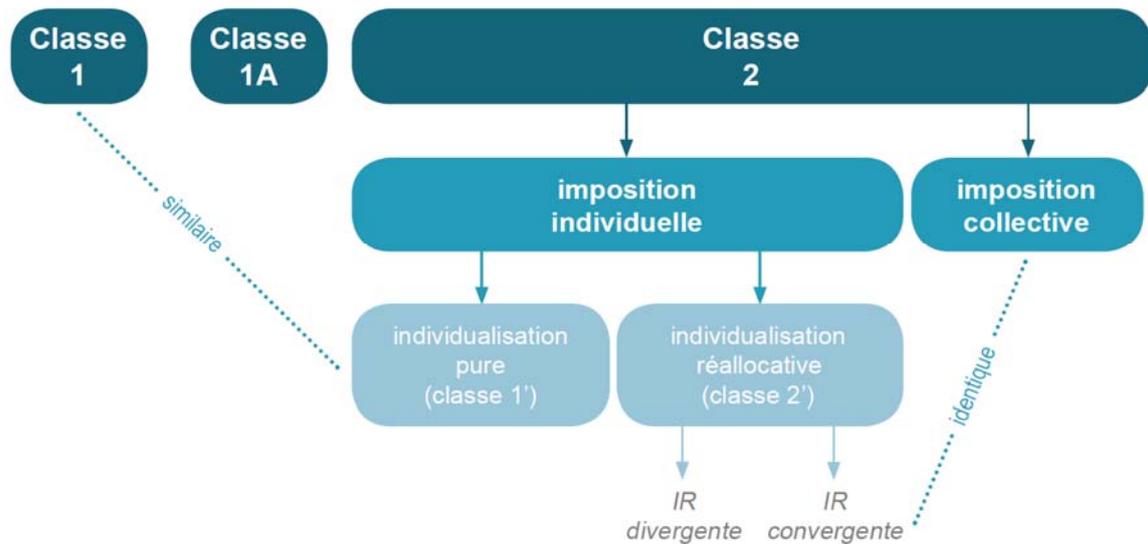
Le présent projet propose de rompre sur le plan fiscal avec les dispositions civiles de mise en commun des revenus dans le cadre d'une classe 2, c'est-à-dire du mariage⁴ (voir infra), et introduit en sus, dans ce cadre, la possibilité de réaffecter les revenus entre conjoints.

Pour ce faire, un système compliqué est mis en place et au sujet duquel le contribuable en classe 2 est avisé de bien s'informer s'il ne souhaite pas in fine se retrouver à davantage contribuer aux recettes fiscales ou si, pour des raisons qui lui seraient propres, il le souhaite malgré tout.

L'individualisation sera soit pure avec pour effet une imposition en classe 1, soit avec réallocation des revenus entre conjoints, mais qui seront également imposés en classe 1.

⁴ Fiscalement, le couple marié est perçu comme une communauté fiscale de revenus et de biens quel que soit le régime matrimonial civil des époux. Cette disposition vient compléter le choix d'être imposé collectivement ou individuellement qui existe déjà concrètement en fonction du statut civil préalablement choisi par les contribuables, option d'ailleurs d'autant plus réelle depuis l'instauration du partenariat civil en 2004.

IMPOSITION DES PERSONNES PHYSIQUES À PARTIR DE 2018



Nous dénommerons alternativement par la suite l'individualisation pure la classe 1' et celle avec réallocation des revenus entre conjoints la classe 2'.

Selon l'exposé des motifs, l'imposition individuelle n'impliquerait pas une charge globale plus importante qu'en cas d'imposition collective.

Notre chambre estime que ce commentaire porte à induire en erreur le contribuable (voir infra, à la rubrique des exemples chiffrés).

L'individualisation s'opère sur demande conjointe et non révocable avant le 31 décembre de l'année qui précède l'exercice d'imposition concerné. Toutefois, les nouveaux résidents ou ceux qui se marient au cours de l'année voient ce délai prolongé jusqu'au 31 décembre de l'année fiscale concernée.



Plusieurs interrogations subsistent au sujet de ces délais.

Tout d'abord, peut-on comprendre que ce dispositif qui entre en vigueur en 2018 sera actionnable dès 2017 ou les demandes ne pourront-elles être introduites qu'à partir de 2018 ?

Habituellement mais pas exclusivement, la demande fiscale s'introduit par le biais de la déclaration. Or, les résidents disposent jusqu'au 31 décembre de l'année qui précède l'exercice d'imposition pour entrer leur demande, soit bien avant les délais de remise de la déclaration fiscale. Un formulaire ad hoc sera-t-il créé ? Les commentaires ne le spécifient pas.

La demande est qualifiée de non révocable pour l'année d'imposition concernée ; cette formulation laisse entendre qu'elle doit alors aussi être réitérée chaque année par les contribuables.

Lorsque l'un des conjoints ne veut pas être imposé individuellement conformément à l'article 3ter, il y a lieu de les imposer collectivement comme par le passé. Il en est de même pour les conjoints qui ne manifestent pas d'intérêt pour l'imposition individuelle.

a) Individualisation « pure »

Au niveau de la retenue d'impôt sur traitements et salaires (RTS), les contribuables mariés qui demandent l'individualisation dite pure se verront attribuer la classe d'impôt 1 et les éventuelles avances d'impôt seront concomitamment annulées.

Les modérations fiscales pour enfant (allocation ou aides financières de l'État, dégrèvement) seront attribuées pour moitié à chacun des conjoints en cas d'individualisation pure.

Les majorations de plafonds déductibles (frais d'obtention, dépenses spéciales, intérêts débiteurs pour le logement) ne sont pas octroyées pour le conjoint mais, le cas échéant, pour les enfants propres ou communs faisant partie du ménage et qui ouvrent droit à une modération pour enfant. Dans ce cas, la majoration revient pour moitié à l'un et l'autre des conjoints.

Pour ce qui de l'abattement extraprofessionnel, il est maintenu et attribué à part égale de 2.250 euros pour chaque conjoint, soit l'abattement extraprofessionnel actuel de 4.500 euros divisé en deux.

Qu'en est-il d'autres abattements éventuels ? L'abattement pour frais de domesticité qui n'est accordé qu'une fois actuellement sera-t-il également splitté ? En cas par exemple de charges extraordinaires pour dégâts des eaux, comment cette charge est-elle répartie entre les conjoints ? En fonction de la dépense réelle et dûment attestée ?

Les conjoints seront versés dans la classe 1 et par dérogation aucunement en classe 1A en cas de présence d'enfants.

Il aurait été plus que nécessaire que les auteurs énumèrent les disparités objectives, rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but qui les autorisent à traiter de manière différenciée la classe 1 par rapport à la nouvelle classe 1'.

En effet, lorsque l'individualisation pure est choisie, les conjoints continuent de profiter de l'abattement extraprofessionnel et pareillement des majorations pour enfant et des modérations qui sont partagées entre eux, sans que cela ne soit possiblement le cas d'un couple de la classe 1A et 1 (voire 1 et 1 dans le cas de l'extraprofessionnel) non reconnu civilement (union libre/concubinage), ni même pour des partenariats civils ayant opté pour la classe 1. Jusqu'à présent, l'abattement dédié aux couples mariés était couvert et justifié par l'imposition collective des époux qui ont chacun un revenu professionnel (Art. 129b. LIR : « *Les époux imposables collectivement [...], jouissant de revenus [...] bénéficient d'un abattement [...] extra-professionnel* ») : celui-ci suppose un couple marié, dont les conjoints sont imposables collectivement.

L'introduction de l'imposition individuelle des époux en classe 1 (qui renoncent à la mise en commun comme l'indiquent les auteurs) tout en conservant les avantages des époux (avec enfants) n'imposerait-elle dès lors que l'on introduise cet abattement extraprofessionnel (ainsi que le partage de la majoration pour enfant) pour des couples non mariés biactifs qui vivent dans une habitation commune de manière dûment attestée et dont les frais de ménage sont identiques à ceux d'un couple marié⁵.

Le législateur semble par conséquent sur le point de créer une classe 1 à deux vitesses, celle des mariés plus favorable que celle des concubins/partenaires de classe 1(1A).

⁵ L'abattement extraprofessionnel fut introduit en 1987 pour compenser l'entrée en activité du second conjoint dont on considéra alors qu'elle entraînait un surcroît de frais de ménage à la charge de ces couples mariés biactifs. Il fut ensuite augmenté en 1991 dans l'optique d'inciter davantage le travail féminin (voir les annexes pour quelques détails statistiques sur le travail féminin). Dans un environnement où l'institution civile du mariage à l'origine de la communautarisation fiscale affiche une impressionnante perte de vitesse au cours des 35 dernières années, même si son nombre reste encore majoritaire dans le stock de couples, la notion de famille reste néanmoins centrale, sans doute davantage orientée sur l'enfant plutôt que sur le mariage. La composition des ménages au Luxembourg a connu des changements fondamentaux au cours des dernières années ; l'union des couples ne se fait plus nécessairement dans les liens du mariage (ni même du partenariat introduit il y a 12 ans seulement), les ménages se recomposent, les enfants naissent de plus en plus en dehors du mariage, qui ne fait plus la famille. D'après les données issues du recensement de la population, sur l'ensemble de la population résidente, 48% des personnes vivraient en couple. 12% des couples ne sont pas mariés, puisque 9% vivent en union libre et 3% en partenariat. 88% des personnes en couple sont donc mariées.

De même, par dérogation, les conjoints fiscalement individués (classe 1') ne peuvent aucun des deux recourir à la classe 1A quand bien même ils auront des enfants à charge. Il s'agit là aussi sans doute d'un deux poids deux mesures par rapport à la classe 1A qui porterait tout particulièrement préjudice aux plus faibles revenus.

En cas de revenus communs des conjoints, une attention particulière sera dédiée à l'exacte répartition de ces revenus et, le cas échéant, même au régime matrimonial.

La mention de ce recours au régime matrimonial est plus que sibylline ; un ou des cas pratiques se seraient imposés. Quelles situations sont ici visées ? Il s'agit sans doute des biens propres qui sont visés et dont il faut déterminer – sans doute essentiellement dans le régime de la séparation des biens – la partie du revenu à octroyer à chaque conjoint. Comment cela se pratiquera-t-il concrètement ? Par la fourniture d'un acte notarié, une copie du contrat de mariage ?

En cas de revenu d'un enfant mineur imposable collectivement avec ceux des parents, celui-ci est pareillement réparti entre les deux conjoints.

La CSL s'interroge également sur le montant qui imposera de rentrer une déclaration fiscale dans ce cas de l'individualisation pure. Actuellement il s'agit du seuil de 36.000 euros en classe 2, mais de 100.000 euros en classe 1.

b) Réaffectation de revenu

Dans le système de réallocation, le revenu imposable ajusté pour les deux conjoints pourra être alloué à l'un ou l'autre sur demande, par décision commune et, précise le commentaire, si le conjoint au revenu moindre marque son accord à l'augmentation de son revenu imposable.

Néanmoins, contrairement au commentaire, le texte lui-même laisse toute liberté en matière de réallocation (cf. les exemples ci-après) lorsque les deux conjoints sont d'accord d'y procéder.

Un taux d'impôt unique sera inscrit sur la fiche de retenue d'impôt qui se base sur le revenu global annuel du ménage (imposition collective). Pour les contribuables qui n'ont qu'un revenu d'une occupation salariée, l'inscription du taux d'impôt unique devrait permettre d'éviter le paiement d'avances supplémentaires. **Là non plus, commentaires et texte ne vont pas nécessairement dans le même sens (voir infra).**

Les conjoints sont imposés en classe 1 en fonction du taux global propre à leur revenu en classe 2. Cette classe 2' ne constitue qu'un remodelage de la classe 2 par une possibilité de réaffectation des revenus plutôt qu'une réelle individualisation. Il s'agit en réalité d'un artifice pour masquer, sous couvert de la classe 1, la pratique actuelle du splitting (fractionnement/quotient conjugal).

Aucune limite n'est fournie pour cette réallocation. Or, si elle ne tend pas à égaliser les revenus, cette imposition individuelle par réaffectation pénalise collectivement et individuellement les contribuables (voir infra).

Après demande, mais sans indication explicite sur les montants à réaffecter, la réallocation tendra d'office à égaliser les revenus imposables en classe 1. Ceci permettra en effet d'éviter une progressivité plus forte sur la différence entre les deux revenus imposables et une imposition globale plus élevée qu'en cas de parité de revenu.

L'administration est chargée du décompte annuel dans tous les cas où des conjoints qui procèdent à une réallocation dans le cadre d'une imposition individuelle ne sont pas passibles de l'imposition par voie d'assiette.

Une question de premier ordre est celle de la détermination du taux de RTS en imposition collective : comment se pratiquera-t-elle ?

Admettons une demande introduite avant le 31 décembre 2018, une déclaration à rentrer au plus tard pour le 31 mars 2019 et un bulletin qui sort au mieux au mois de

mai ou juin 2019. Quel taux sera inscrit dès janvier 2019 sur les fiches de ces contribuables de classe 2 qui ont opté pour l'individualisation réallocative ? L'ACD recourra-t-elle au taux de RTS pratiqué sur les revenus de l'année précédente ? Au taux global du bulletin délivré en mai/juin 2018 portant sur les revenus de 2017 ? À une extrapolation du taux sur la base des salaires des trois derniers mois (octobre-décembre 2018) des deux conjoints comme c'est le cas de l'actuelle procédure en réduction de taux de retenue sur la fiche additionnelle ? En fonction d'une moyenne du revenu sur un certain nombre de mois au cours de l'année précédente ?

L'ACD transmettra-t-elle sine die ces taux d'imposition globaux qui visent les deux conjoints aux employeurs des deux conjoints ? Par le nouveau contact électronique dont question au sujet des fiches pluriannuelles (voir infra) ?

Comment le contribuable devra-t-il procéder pour faire actualiser sa fiche d'impôt pour tenter d'être au plus proche de son taux global en faisant porter ses abattements sur sa fiche ? L'abattement extraprofessionnel est actuellement mis en compte sur la seconde fiche d'impôt, qu'en advient-il à l'avenir ?

Nulle mention explicite n'est faite d'un fractionnement des abattements ; cela est-il couvert par l'article 3ter, n°3 qui indique que le « *revenu imposable ajusté est déterminé de la même façon que dans le cas d'une imposition collective des deux conjoints. Il en est de même de l'application des autres dispositions fiscales.* » ? À moins, évidemment, que l'imposition individuelle en classe 2' (avec réaffectation) ne soit en réalité que virtuelle et reste, dans son essence, une imposition collective.

Par ailleurs, les contribuables mariés mais individualisés devront-ils remplir chacun leur propre déclaration ou recourront-ils toujours à une déclaration unique, avec un numéro de compte bancaire unique, le cas échéant accompagnée d'une nouvelle annexe ou d'une copie de la demande introduite préalablement ?

Les commentaires restent muets sur les détails de la mise en pratique du dispositif.

Des éclaircissements sur l'ensemble de ces questions sont hautement nécessaires, non seulement sous la forme d'un commentaire mais aussi, le cas échéant, dans les textes visés.

Enfin, il serait utile de préciser à l'article 3ter (3), « *sur demande conjointe non révocable* pour l'année d'imposition concernée », comme formulée au 3ter (1) pour éviter le risque que le contribuable ne reste coincé dans sa réallocation ad vitam.

c) Exemples de situations fiscales après la réforme

Le gouvernement avait fourni l'hiver dernier une illustration avantageuse de son nouveau système optionnel (cf. annexes).

Les auteurs du projet n'ont pas souhaité cette fois produire d'exemples concrets des effets de leur nouveau système. Il n'est certes pas possible d'illustrer tous les cas de figure, mais quelques cas pratiques en fonction de l'interprétation qu'il a été possible de réaliser permettent toutefois de se figurer celui-ci en repartant de l'exemple chiffré présenté par le gouvernement.

Un couple dispose d'un revenu imposable annuel de 70.000 euros, dont 50.000 euros attribuables au contribuable A et 20.000 euros au contribuable B (soit 4.166 euros et 1.666 euros par mois). Aux conditions fiscales de la réforme sous analyse, en intégrant la contribution de solidarité à destination du Fond pour l'emploi et aux arrondis près, on obtient la situation suivante.

- i Ce couple est en union libre. Il doit globalement 10.664 euros sur l'année.

Union libre/partenariat1-VDA		
Classe 1	A1	B1
	Brut-FO-DS-CCSS	
Imposable	50 000	20 000
<i>Cote + solidarité</i>	9 743	921
Total couple	10 664	
<i>Taux global couple</i>	15,2%	



Union libre/partenariat1 - RTS		
Classe 1	A1	B1
	Base RTS	
	50 000	20 000
<i>RTS + solidarité</i>	19,5%	4,6%
	9.743	921
Total couple	10 664	

De toute évidence, la RTS de chacun des membres de l'union libre restera distincte, comme antérieurement.

- ii Un couple aux revenus identiques au premier mais qui est marié ou dans un partenariat et imposable collectivement en 2018 sera taxé annuellement à hauteur de 3,5 points de pourcentage en moins (près de 2.400 euros) que le couple précédent qui a choisi l'union libre ou le partenariat en imposition individuelle.

Mariage/partenariat2 - VDA		
Classe 2 Icol	A2	B2
	Brut-FO-DS-CCSS-Extrapro	
<i>Imposable</i>	50 000	20 000
Couple	70 000	
<i>Cote + solidarité</i>	8 286	
<i>Taux global couple</i>	11,8%	



Mariage/partenariat2 - RTS		
Classe 2 Icol	A2	B2
	Base RTS	
	50 000	20 000
<i>RTS + solidarité</i>	6,9%	15%
	3.437	3.000
<i>Avances</i>	1.849	
Total couple	8.286	

En termes de RTS, rien ne change pour ce couple. Le cas échéant, il peut faire corriger la fiche additionnelle comme la législation le prévoit actuellement pour que le taux soit au plus proche de l'imposition réelle sur l'année.

- **iii** Le même couple choisit cette fois de rompre avec l'imposition collective en 2018, qui procède par une certaine péréquation fiscale en son sein. Il choisit l'individualisation dit « pure », mais dont nous constatons néanmoins qu'elle ne l'est pas réellement (classe 1').

En effet, le couple en classe 1 bénéficiera toujours de l'abattement extraprofessionnel au vœu du projet actuel (et le cas échéant se partagera de surcroît les diverses majorations pour enfant), abattement qui était jusqu'à présent réservé aux époux imposables collectivement (article 129b, LIR).

Mariage/parténariat2 - VDA

Classe 1' lindP	A2	B2
	Brut-FO-DS*-CCSS	
<i>Abat extraprof</i>	2 250	2 250
Imposable	50 000	20 000
<i>Couple</i>	70 000	
Cote + solidarité	9 743	921
Total couple	10 664	
<i>Taux global couple</i>	15,2%	
<i>Gain % Cl 1</i>	1 180	10,6%

* - majoration enfants, le cas échéant, à concurrence de 50/50



Mariage/parténariat2 - RTS

Classe 1' lindP	A2	B2
<i>Base RTS</i>	50 000	20 000
RTS + solidarité	19,5%	4,6%
	9.743	921
Total couple	10 664	

La rupture avec l'imposition collective se réalise donc, dans notre exemple, au prix de près de 3,5 points de pourcentage par rapport à la classe 2, près de 2.400 euros de différence sur un an.

Notons aussi qu'a priori, en partant d'un revenu imposable identique, l'imposition à la fois individuelle et globale du couple est en tout point identique à celle de la classe 1 avec un taux global de 15,2%. Toutefois, le taux global n'est pas réel au sens où il se rapporte précisément au revenu imposable et pas au revenu brut ou même semi-net. Ainsi, ce couple en classe 1', profite tout de même de l'abattement extraprofessionnel dont leurs homologues en classe 1 (A) ne pourront pas bénéficier, et a vu une réduction de 4.500 euros (2.250 par tête) mise en compte sur son revenu imposable. Autrement dit, en classe 1 classique, il aurait été imposé sur 74.500 euros et non pas sur 70.000 euros, ce qui lui procurera un gain de 10,6% par rapport à la classe 1 pure.

En termes de RTS collectée tous les mois, le taux de 15% à charge de la fiche additionnelle (et du deuxième revenu) passera logiquement à 4,6% alors que celui du premier revenu monte à près de 20%, puisqu'ils auront demandé à être imposé en classe 1.

- iv Le même couple privilégie cette fois l'individualisation réallocative. Le texte et les commentaires indiquent que la répartition de l'abattement extraprofessionnel se fait alors comme en classe 2 et, donc, que le revenu global imposable en jouirait, ce qui montre que la classe 2' reste bel et bien en principe une classe 2.

Notons aussi que le commentaire parle d'une réallocation au profit fiscal du revenu le plus élevé (pour autant que l'autre conjoint soit d'accord), alors que le texte de loi reste ouvert sur la question. Il est donc possible d'imaginer que, pour des raisons qui lui seraient propres, le couple estime nécessaire de maintenir ou d'accentuer une divergence entre les revenus d'A et de B.

La réallocation se fait à hauteur de 10.000 euros, B2 passant sous le seuil de l'imposabilité en classe 1, puisque le barème qui leur sera applicable après réaffectation est celui de la classe 1.

Mariage/partenariat2 - VDA

Classe 2' lindRdiv	A2	B2
	Brut-FO-DS -CCSS-Extrapro	
Revenu net	50 000	20 000
<i>Couple</i>	<i>70 000</i>	
Réaffectation	10 000	10 000
Imposable CI 1	60 000	10 000
Cote + solidarité	13 916	0
Total couple	13 916	
<i>Taux global couple</i>	<i>19,9%</i>	

L'effet de l'entrée en classe 2' est alors immédiat pour ce couple qui contribue globalement à hauteur de 4,7 points supplémentaires de taux global, soit 5.600 euros annuels par rapport à la classe 2. Pris individuellement, on observe que A2 perd 9.770 sur sa note fiscale par rapport à A2 en classe 2, alors que B2 gagne 4.140 euros. Ce couple est même perdant par rapport au couple identique imposé en classe 1 (cf. 1^{er} tableau).

Rappelons le commentaire des articles : « *si une réallocation conduit à des revenus imposables ajustés inégaux, la partie du revenu imposable le plus important dépassant le revenu imposable le plus faible (et inférieur à 200.004 euros) sera soumise à une progressivité plus forte lors de l'application du tarif et la somme des impôts dus par les deux conjoints sera plus importante* ».

Du point de vue de la RTS, il n'est en revanche pas clair comment ce système pourra être appliqué dans ce cas précis.

En cas de réallocation, un taux unique sera inscrit sur la fiche de retenue qui, selon le commentaire, se base sur le revenu global annuel du ménage et, selon le texte du RGD ad hoc, qui correspond à celui qui serait applicable en cas d'imposition collective. Ceci ouvre par conséquent plusieurs options d'interprétation de la mise en pratique de la RTS.

Le premier cas en haut et à gauche voit une RTS en fonction du taux de classe 2 du couple (11,8%) ; dans cette hypothèse le couple paie alors moins que ce qu'il aurait contribué en vertu du revenu global annuel du ménage et serait logiquement soit redevable d'un solde en fin d'année ou devrait demander/être incité à verser des avances. Si les contribuables ne sont pas passibles de la voie d'assiette, l'ACD émet automatiquement un décompte.



<i>Mariage/partenariat2 - RTS</i>			<i>Mariage/partenariat2 - RTS</i>		
<i>Classe 2' lindRdiv</i>	<i>A2</i>	<i>B2</i>	<i>Classe 2' lindRdiv</i>	<i>A2</i>	<i>B2</i>
<i>Base RTS</i>	50 000	20 000	<i>Base RTS</i>	50 000	20 000
	11,8%	11,8%		19,9%	19,9%
<i>RTS + solidarité</i>	5.900	2.240	<i>RTS + solidarité</i>	9.940	3.976
<i>Solde ou avances</i>	5.776		<i>Total couple</i>	13 916	
<i>Total couple</i>	13 916				

?

<i>Mariage/partenariat2 - RTS</i>			<i>Mariage/partenariat2 - RTS</i>		
<i>Classe 2' lindRdiv</i>	<i>A2</i>	<i>B2</i>	<i>Classe 2' lindRdiv</i>	<i>A2</i>	<i>B2</i>
<i>Base RTS</i>	50 000	20 000	<i>Base RTS</i>	50 000	20 000
	23,2%	0%		27,8%	0%
<i>RTS + solidarité</i>	11.600	0	<i>RTS + solidarité</i>	13 916	0
<i>Total couple</i>	11.600		<i>Total couple</i>	13 916	

Dans le tableau du haut à droite, le taux moyen global est unique (19,9%), vaut bien pour les deux contribuables, comme l'indique le projet, mais, afin de faire correspondre l'impôt à la charge induite par le revenu global du ménage après réallocation (et en supprimant les avances), B2 paierait alors malgré tout. Dans le cas en bas à droite où l'on préserverait l'effet de la réallocation et la non-imposabilité souhaitée de B2, A2 prendrait logiquement l'impôt à sa charge avec un taux de RTS supérieur (27,8%) afin de coller au dû fiscal du ménage.

Dans le dernier cas en bas à gauche, on appliquerait le taux moyen d'imposition d'un revenu de 60.000 euros aux 50.000 euros de A2.

- vi Ici, nous avons le même couple qui tend à l'égalisation des revenus sans la parfaire et qui fait augmenter le revenu de B (plutôt que le faire baisser) dans l'esprit du commentaire du projet. On constate alors que son imposition reste ici légèrement supérieure à la classe 2 mais inférieure à une imposition réallocative qui creuserait les écarts de revenus. La RTS pourrait se pratiquer sur la base de ce taux.

<i>Mariage/partenariat2 - VDA</i>		
<i>Classe 2' lindRdiv</i>	<i>A2</i>	<i>B2</i>
	Brut-FO-DS -CCSS- Extrapro	
<i>Revenu net</i>	50 000	20 000
<i>Couple</i>	70 000	
<i>Réaffectation</i>	10 000	10 000
<i>Imposable CI 1</i>	40 000	30 000
<i>Cote + solidarité</i>	5 763	2 792
<i>Total couple</i>	8 555	
<i>Taux global couple</i>	12,2%	

- vi Toujours est-il que ce n'est qu'en recourant à une réallocation convergente, c'est-à-dire en pratiquant la péréquation et le fractionnement typiques à la classe 2 pour égaliser les revenus, et donc en ne quittant pas le système actuel pour les couples mariés, que

l'imposition individuelle n'impliquerait pas une charge globale plus importante qu'en cas d'imposition collective, comme le souligne l'exposé.

Mariage/partenariat² - VDA

Classe 2' lindRconv	A2	B2
	Brut-FO-DS -CCSS-Extrapro	
Revenu net	50 000	20 000
<i>Couple</i>	70 000	
Réaffectation	15 000	15 000
Imposable CI 1	35 000	35 000
Cote + solidarité	4 143	4 143
Total couple	8 286	
<i>Taux global couple</i>	11,8%	



Mariage/partenariat² - RTS

Classe 2' lindRconv	A2	B2
<i>Base RTS</i>	50 000	20 000
	11,8%	11,8%
RTS + solidarité	5 918	2 367
Total couple	8 286	

Les résultats globaux sont effet en tout point identiques à la classe 2 classique ci-avant illustrée. C'est pourquoi il est spécifié par les auteurs que lorsque deux conjoints demandent à être imposés individuellement avec réallocation sur décision et accord communs, il sera procédé d'office à une réallocation de revenus tendant à égaliser le revenu imposable ajusté si aucune mention ou demande spécifique n'est faite eu égard à ladite réallocation⁶.

Ce sera ce taux global qui sera porté en compte pour l'impôt mensuel, en lieu et place d'un taux forfaitaire de 15%. Du point de vue de la RTS, B2 est donc possiblement soulagé de quelque 630 euros sur l'année (52,5 euros/mois) pour autant qu'il n'ait pas contribué aux 1.849 euros d'avances dont le couple était redevable précédemment.

- **vii** Rappelons qu'aucune limite autre que le principe logique de l'identité du montant réalloué dans le chef de B2 et de A2 n'est fixée pour la réaffectation dans le texte.

Il est possible d'imaginer des cas d'espèce au taux maximal d'accroissement de 42%.

Classe 2' lindRdiv	A2	B2	Classe 1' lindP	A2	B2	Classe 2 Icol	A2	B2
	Brut-FO-DS -CCSS-Extrapro			Brut-FO-DS -CCSS-Extrapro			Brut-FO-DS -CCSS-Extrapro	
Revenu net	300 000	300 000	Revenu net	300 000	300 000	Revenu net	300 000	300 000
<i>Couple</i>	600 000		<i>Couple</i>	600 000		<i>Couple</i>	600 000	
Réaffectation	100 040	99 950	Réaffectation	-	-	Réaffectation	-	-
Imposable CI 1	399 950	200 050	Imposable CI 1	300 000	300 000	Imposable CI 1	-	-
Cote + solidarité	166 863	75 348	Cote + solidarité	121 106	121 106	Cote + solidarité	242 212	
Total couple	242 211		Total couple	242 211		Total couple	242 212	
<i>Taux global couple</i>	40,4%		<i>Taux global couple</i>	40,4%		<i>Taux global couple</i>	40,4%	

⁶ Art. 3ter : « les conjoints peuvent procéder à une réallocation du revenu imposable ajusté commun. Au cas où les conjoints n'indiquent pas explicitement de montant de revenu imposable ajusté qu'ils choisissent de réallouer, il est admis que la réallocation est faite telle que l'un et l'autre des deux conjoints disposent, après réallocation, d'un même revenu imposable ajusté. »

Le tableau ci-avant montre que tant une réaffectation de pratiquement 100.000 euros (pour maintenir B2 aux 42%), que l'individualisation pure ou l'imposition collective donnent globalement le même résultat à revenu imposable (et non brut) identique.

-viii En revanche, si le même couple cherche à réaffecter intégralement l'un des deux revenus, puisqu'aucune limite n'est fixée (tableau de droite), il tombe sous le coup d'un taux global supérieur aux cas précédents, de pratiquement 3 points et de 16.000 euros d'impôt additionnel. À gauche, le couple parvient à jouer sur l'impôt de solidarité en le faisant baisser par la réaffectation dans le chef de B2 ; il gagne 0,2%, soit un peu plus de 1.000 euros, résultat toutefois marginal au regard de la surface financière des parties.

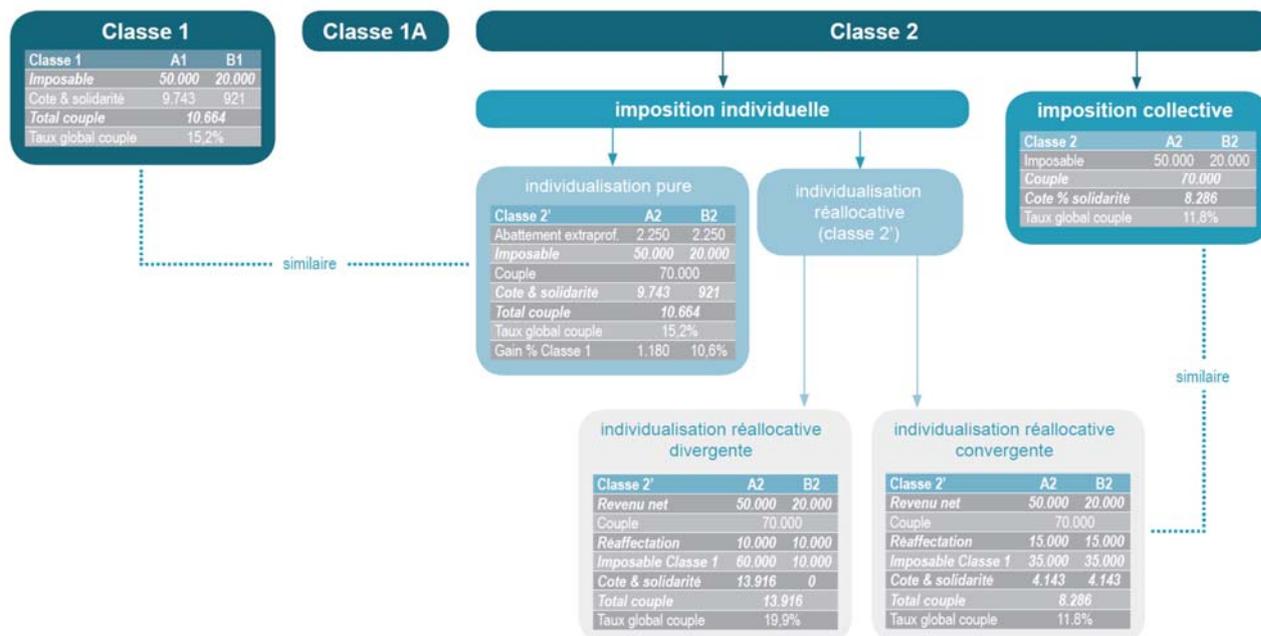
	A2	B2		A2	B2
Classe 2' <i>lindRdiv</i>	Brut-FO-DS-CCSS- Extrapro		Classe 2' <i>lindRdiv</i>	Brut-FO-DS-CCSS- Extrapro	
Revenu net	300 000	300 000	Revenu net	300 000	300 000
Couple	600 000		Couple	600 000	
Réaffectation	160 000	160 000	Réaffectation	300 000	300 000
Imposable CI 1	460 000	140 000	Imposable CI 1	600 000	-
Cote + solidarité	194 354	46 979	Cote + solidarité	258 446	-
Total couple	241 333		Total couple	258 446	
Taux global couple	40,2%		Taux global couple	43,1%	

Les répercussions pour chaque couple devront être étudiées individuellement avant de procéder au passage d'une classe l'autre.

Selon l'IGSS, 37% des couples mariés résidents ne disposent que d'un seul revenu du travail, et, dans seulement 9% des cas, les revenus des époux sont très proches. Entre les deux extrêmes se trouve une diversité de revenus divergents relativement grande.

Le schéma suivant résume les principaux cas de figure sous analyse.

IMPOSITION DES PERSONNES PHYSIQUES À PARTIR DE 2018



Si l'individualisation de l'imposition répond à certaines attentes de longue date, la CSL estime néanmoins que le système proposé par le Gouvernement comporte certains dangers.

Les diverses possibilités de choix au niveau de la réallocation rendent le système très intransparent au point où une certaine expertise fiscale sera nécessaire pour évaluer ses choix de contribuable et ne pas être perdant.

Cette complexité risque de créer de nouvelles injustices, les ménages aisés disposant sans aucun doute davantage de connaissances en la matière ou de possibilités de recourir à des experts que les ménages à faible revenu.

d) Fiches d'impôts pluriannuelles

Il est prévu de remplacer l'émission annuelle des fiches de retenue d'impôt par des fiches pluriannuelles dans un souci de simplification administrative dans l'intérêt du salarié, de l'entreprise et de l'ACD. Le nouveau système mis en place par un contact électronique entre l'ACD et l'employeur supprimera le volume substantiel de papier nécessaire pour l'impression et l'envoi annuel des fiches de retenue d'impôt.

Toute émission de fiche se fera dans le cas où un changement de la situation fiscale du contribuable présuppose une modification des paramètres fiscaux inscrits sur la fiche.

On peut dès lors se demander si cette volonté de simplification administrative, que la CSL salue dans le cas présent, ne sera pas mise à l'épreuve par les demandes et contacts renouvelés au sujet de l'imposition individuelle qui paraît n'être valable que pour une seule année, particulièrement en cas de réaffectation. Autrement dit, ce système ne poussera-t-il pas à modifier les fiches plus régulièrement qu'à présent, ce qui rendrait caduc le système de fiche pluriannuelle ? Il est possible que le législateur ne table que sur un succès d'estime de l'individualisation, auquel cas la fiche pluriannuelle conserverait tout son attrait.

Dans tous les cas, il est primordial que le salarié soit informé prioritairement du contenu de sa fiche de retenue avant que celle-ci ne passe à l'employeur.

e) Loi d'adaptation fiscale (Steueranpassungsgesetz) et loi générale des impôts (Abgabenordnung)

Le système fiscal repose, au-delà de la LIR, sur deux autres piliers que sont la loi d'adaptation fiscale et la loi générale des impôts.

En cas de mesures d'exécution forcée⁷ à l'encontre des conjoints/partenaires qui sont soumis au régime de la classe 2' (avec réaffectation de revenus), il est prévu que les mesures seront réparties d'office en fonction du montant de l'impôt correspondant au revenu imposable ajusté déterminé individuellement pour chaque conjoint. Dès lors si la quote-part de l'un des débiteurs est nulle, il est libéré de la mesure d'exécution.

Actuellement, du fait de la solidarité des époux énoncée dans la loi d'adaptation fiscale, il est possible que l'un des époux soit contraint de payer l'intégralité de l'impôt redû solidairement avec l'autre conjoint récalcitrant quand bien le premier n'aurait qu'un revenu faible ou pas de revenus du tout, et ce même longtemps après leur séparation.

L'introduction du paragraphe 7bis permet de faire appliquer le principe d'équité en respect du choix opéré pour l'individualisation au moment de la déclaration des revenus et ainsi, en cas de mesures d'exécution forcée, de partiellement désolidariser les contribuables de classe 2 imposés individuellement dans le cadre de la réallocation des revenus.

⁷ Sont ici particulièrement visés les cas de divorce et les cas de rigueur qui peuvent se présenter dès la cessation du devoir de cohabitation découlant d'une ordonnance judiciaire autorisant les époux à résider séparément. Or, les époux continuent à être imposés collectivement jusqu'à la fin de l'année d'imposition dans laquelle débute la procédure de divorce.

En outre, toujours dans un souci de simplification administrative mais aussi de réduction des frais d'affranchissement⁸, la loi du 29 juin 2016 vient de modifier le paragraphe 91, alinéa 1^{er} de la loi générale des impôts en ce sens qu'une seule notification sera désormais adressée aux contribuables imposés collectivement et partageant une habitation commune (par exemple le bulletin), sauf demande expresse des contribuables.

Si cette disposition restera inchangée pour la classe 2 après la réforme fiscale, les contribuables en classe que nous nommons 2' et 1' qui auront demandé à être imposés individuellement en classe 1 devraient en toute logique pouvoir bénéficier de leur notification propre.

Toutefois, l'article 7, 1^o prévoit que la notification commune de décisions aux personnes soumises à une imposition collective et partageant une habitation commune, est élargie aux conjoints et aux partenaires qui optent pour l'imposition individuelle avec réallocation (classe 2').

Le sort des contribuables en imposition individuelle pure (classe 1') est éludé dans le commentaire.

⁸ Quelque 1.200.000 envois, dont de nombreux doublons, sont adressés annuellement aux contribuables par les services fiscaux. Cette modification visait à économiser des montants allant de 280.000 EUR en 2016 à 370.000 EUR en 2019.

2.3. Prévoyance vieillesse

Article 1^{er}, 7^o et 11^o

a) Du remboursement

Le gouvernement veut dorénavant donner le choix au contribuable qui a cotisé au titre de la prévoyance vieillesse (art. 111 bis) de se faire rembourser l'épargne accumulée à l'échéance normale du contrat sous la forme soit de capital, soit de rente viagère payable mensuellement, soit de manière combinée⁹.

Ainsi,

- le contribuable optant pour le remboursement intégral de l'épargne accumulée en tant que capital sera imposé au demi-taux global visant ce type de revenus extraordinaires (articles 99, n° 4 et 131, n° 1, lettre c) ;
- en optant pour le remboursement de l'épargne accumulée sous la forme de rente viagère payable mensuellement, il sera imposé sur la tranche non exemptée de 50% du montant des rentes viagères mensuelles résultant de son contrat de prévoyance-vieillesse (articles 96, al. 1^{er} et 115, n° 14a) ;
- si le contribuable opte pour le remboursement de l'épargne accumulée de manière combinée (rente et capital), l'imposition du capital et de la rente s'opérera selon les modalités respectives ci-avant.

Les conditions contractuelles d'une durée d'au moins 10 ans et du remboursement de l'épargne accumulée au plus tôt à l'âge de 60 ans (et au plus tard 75 ans) restent de mise. L'imposition relative au remboursement anticipé de cette épargne reste inchangée, au titre de revenus divers (ordinaires).

Plutôt que de laisser planer le doute, la CSL propose qu'il soit clairement établi par la loi que les contrats en cours (et pas seulement ceux conclus à partir de l'entrée en vigueur de la loi) seront également couverts par cette nouvelle facilité. Si, en matière contractuelle, la loi nouvelle ne doit pas désavantager une partie (qui aurait déjà contracté), rien n'empêche que les avantages nouveaux qu'elle octroie s'appliquent aussi aux effets des contrats en cours d'exécution.

b) De la déductibilité

En outre, la déductibilité des cotisations est revue. L'âge du souscripteur n'est plus considéré pour la déductibilité fiscale des cotisations privées à la prévoyance-vieillesse ; le montant annuel est dorénavant fixé à un maximum annuel de 3.200 euros (soit 266,66 euros par mois) qui correspond à celui de la tranche actuelle des 55 à 74 ans (cf. pour mémoire l'échelonnement actuel en annexe).

Il s'agit là d'une augmentation substantielle pour les contribuables parmi les catégories d'âge les plus jeunes.

Ainsi, les moins de 40 ans disposent d'un gain annuel supplémentaire de 1.248 euros par rapport à une simple revalorisation du montant déductible maximal actuel¹⁰, qui n'a pas été indexé à l'inflation depuis 2002 ; il s'élève à 922 euros pour la tranche des 40-44 ans et à 467 euros pour les 45-49 ans.

⁹ L'obligation actuelle de remboursement de l'épargne accumulée à concurrence de tout au plus cinquante pour cent sous forme d'un capital et de la souscription ou la conversion, pour le solde, à un contrat d'assurance garantissant une rente viagère payable mensuellement est supprimée (articles 99, n° 5 et 111bis, al. 2).

¹⁰ Le gain fiscal maximal théorique, à un taux marginal de 42%, s'élève de son côté à 714 euros sur un an pour un contribuable de moins de 40 ans, soit autant de recettes en moins pour les caisses publiques.

Ce gain est négatif pour la tranche des 50-74 ans, l'augmentation étant en réalité inférieure à la revalorisation du montant maximal jusqu'à 54 ans et nulle pour les plus de 54 ans (ces 3.200 euros en vaudraient 4.165 aujourd'hui).

On comprend donc que le gouvernement souhaite maintenant encourager l'épargne des plus jeunes et, parmi ces tranches d'âge plus jeunes, ceux qui disposent des moyens financiers de s'assurer personnellement et à titre privé contre le risque de vieillesse.

Il paraît cependant peu imaginable qu'un salarié qui gagne le salaire social minimum, fût-ce pour un salarié qualifié, ait les possibilités financières de verser de telles primes d'assurance.

Le réaménagement de cette mesure de tempérament fiscale qui profite clairement surtout aux ménages aisés et aux entreprises du secteur aura pour conséquence de contraindre davantage le régime public d'assurance pension à long terme.

Or, comme elle a déjà eu l'occasion de le formuler sur la question des retraites, la CSL invite à renforcer le pilier public de la prévoyance vieillesse, plutôt que le pilier privé.

Rendre les systèmes de pension adéquats et viables, c'est avant tout conforter et solidifier les régimes publics de retraite et non pas les déforcer en faveur des marchés financiers. Et c'est en vérité parce que les régimes publics sont à la fois moins risqués, plus justes, plus efficaces et moins coûteux que les régimes privés qu'il convient de les défendre.

En outre, alors que l'angoisse alimentée auprès des cotisants quant à l'avenir du financement des retraites a permis aux marchés financiers de promouvoir leurs produits et a suscité l'essor de piliers privés d'assurance pension où les risques de vieillesse reposent sur l'individu et non plus sur la collectivité, les régimes privés n'offrent qu'une vraie fausse solution à l'équation des retraites ; la limite essentielle du système par capitalisation (même partielle par le biais des deuxième et troisième piliers) est sa virtualité : elle ne constitue en fait qu'une autre forme de répartition de la charge, mais en système ouvert et avec des risques et inconvénients beaucoup plus importants. Dans ce système aussi, à un moment ou l'autre, il faudra également qu'une part du revenu national généré par les actifs finance les retraites par capitalisation en cours des inactifs.

La forte aspiration européenne à vouloir réformer les systèmes de retraite a permis de canaliser une part plus large des contributions au titre des retraites vers les marchés de capitaux, fragilisant ainsi le pilier public. À son échelle, la mesure sous analyse participe de ce mouvement.

Notre chambre préconise plutôt de redorer le blason du premier pilier, ce qui passera aussi par un financement adéquat au moment opportun. Si le troisième pilier est, malgré tout, considéré comme impératif, il importerait alors de permettre aux assurés qui le désirent de s'assurer de manière complémentaire dans le cadre de la sécurité sociale.

La CSL estime que le présent effort fiscal consenti en faveur de la prévoyance vieillesse aurait pu être orienté différemment, par un effort de revalorisation additionnel par exemple au bénéfice des enfants, des frais d'obtention et de déplacement ou encore de l'épargne logement.

2.4. Évaluation forfaitaire de certaines recettes en espèces et en nature

Article 1^{er}, 8^o

et

Projets de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Il est précisé (art. 104, al. 3 LIR) que plusieurs RGD peuvent règlementer cette question de l'évaluation forfaitaire de certains revenus, notamment en tenant compte de critères écologiques.

1) Concernant les véhicules mis à disposition des salariés et leur évaluation forfaitaire selon de nouveaux critères environnementaux, se reporter infra au titre « *Initiatives fiscales en matière de transport durable* ».

2) Les chèques repas, dont la valeur est fixée par RGD¹¹ afin de garantir un traitement uniforme des salariés en bénéficiant, sont revalorisés. Cette adaptation vise à améliorer la situation de quelque 60.000 salariés actifs au Luxembourg et des entreprises du secteur de la restauration.

Selon les auteurs du projet, les taux relatifs aux repas principaux pris dans un restaurant au cours d'une journée de travail n'auraient pas connu d'adaptation depuis 2002 (+ 2,7%), si bien que la valeur de cette rémunération en nature fixée à 2,80 euros passe à l'avenir à 3,60 euros. La valeur maximale d'un chèque est portée à 10,80 euros (au lieu de 8,40 euros actuellement).

Il convient de noter en matière de chèques repas que si le salarié contribue au chèque repas à hauteur des 3,60 euros, ce montant n'est pas imposé et que, donc, soit il participe au titre, soit il est imposé. En d'autres mots, l'exemption de l'impôt d'un chèque de repas est accordée pour le montant compris entre la valeur moyenne d'un repas (en cantine d'entreprise) que le salarié avance et le triple de cette valeur moyenne.

Par conséquent, deux cas de figure ici :

- le salarié participe au titre, sa participation étant alors imputable sur la partie imposable de l'avantage, soit 3,60 euros. Dans ce cas, la répartition pour un chèque-repas d'une valeur maximale de 10,80 euros se fait comme suit

En euros	SalariéEmployeur	
Quote-part	3,60	7,20
Base imposable	0	0

l'avantage salarial pur s'élevant alors à 7,20 euros ;

- si le salarié ne participe pas au titre-repas, la répartition se fait comme suit.

En euros	SalariéEmployeur	
Quote-part	0	10,80
Base imposable	3,60	0

¹¹ RGD modifié du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu soumis à modifications par le présent projet.

l'avantage salarial pur s'élevant alors en théorie à 9,29 euros au minimum (au taux marginal de 42%) jusqu'à 10,80 euros au maximum (au taux de 0%).

Dans le cas où le montant du chèque imprimé serait supérieur à la valeur maximale de 10,80 euros pour un titre, le supplément (la différence entre la valeur faciale et les 10,80 euros) est imposé comme salaire.

Cette nouvelle adaptation correspond à deux points près à une pure revalorisation des montants faciaux (+28,57%) par rapport à l'évolution des prix à la consommation depuis 2002 (+30,6% en juillet 2016).

Néanmoins, la CSL constate que l'adaptation de 2002 mentionnée par les auteurs fut en fait le fruit d'un arrondissement lors du passage à l'euro fiduciaire ; celui-ci fut largement inférieur à l'évolution de l'indice des prix à la consommation depuis mai 1994 (+14%), moment de la dernière et unique adaptation des montants en jeu depuis leur introduction en décembre 1990, à hauteur de quelque 22%¹² (dont un peu plus de la moitié constitua une augmentation réelle).

Date de fixation*	Valeur moyenne (a)	Valeur maximale (b)	Montant exonéré (b-a)	Variation moyenne
Décembre 1990	2,23	6,69	4,46	-
Mai 1994	2,73	8,18	5,45	22%
Août 2001	2,80	8,40	5,60	2,7%
Janvier 2017	3,60	10,80	7,20	28,6%

*Le tableau suivant retrace l'évolution des montants définissant les chèques repas (valeur moyenne d'un repas en cantine, la valeur maximale du titre, le montant exonéré d'impôt en cas de participation du salarié et la variation moyenne des trois valeurs) ; montants en euro.

Entre 1995 et 2016, à l'arrondi près, les prix à la consommation ont progressé de 47%, tandis que le prix des cantines a grimpé de 58% et celui des restaurants et cafés même de 79%. Si l'on isole les prix des repas au restaurant ainsi que celui des boissons, ils ont également crû de leur côté de respectivement 58 et 104% jusqu'en 2015.

	01/1995-07/2016	08/2001-07/2016
IPCN	47%	31%
Restaurants et cafés	79%	58%
<i>Dont repas au restaurant*</i>	58%	45%
<i>boissons au restaurant*</i>	104%	73%
Cantines	58%	45%

* En variation annuelle de 1995 à 2015 et de 2001 à 2015

Or donc, au cours de cette période, l'arrondissement au passage à l'euro fiduciaire en 2002 a permis une progression d'à peine 2,7%. Après cette adaptation, les prix des repas et boissons au restaurant ainsi que des cantines ont continué d'augmenter plus rapidement que la moyenne des prix.

Eu égard à ces évolutions, il ressort clairement que le montant exonéré et la valeur maximale des chèques repas sont largement dévalorisés par rapport à l'évolution des prix dans les restaurants et les cantines. Pour tenir compte de l'évolution des prix des repas depuis 1995, la valeur maximale du chèque, qui était de 8,18 euros à l'époque, devrait aujourd'hui s'élever à quelque 14 euros en prenant la référence la plus actuelle qui est celle des prix aux restaurants et cafés.

¹² Voir le tableau récapitulatif en annexe.

La présente revalorisation du chèque repas de 29% par rapport à l'évolution générale des prix depuis 2002 constitue certes un pas dans la bonne direction, mais cette adaptation reste largement inférieure à l'évolution des prix spécifiques dans les secteurs pour lesquels les titres repas sont conçus (restaurants et cantines), tant depuis 2001 que 1995.

Notre chambre s'interroge par conséquent sur la valeur faciale maximale du titre repas fixé à 10,80 euros et si elle se trouve en adéquation avec la moyenne des prix du marché des plats du jour (hors boissons).

2.5. Dépenses spéciales

Article 1^{er}, 9^o

Le ministre des Finances avait annoncé la fusion des plafonds de déduction pour primes d'assurance et pour intérêts débiteurs sur prêt à la consommation. Ce plafond fusionné est fixé à 672 euros par an, soit au niveau de l'ancien plafond concernant les primes d'assurance et les cotisations à des sociétés de secours mutuels reconnues. Le plafond de 672 euros est majoré de son propre montant pour le conjoint et pour chaque enfant faisant partie du ménage du contribuable.

Les auteurs justifient cette fusion par un contexte de taux d'intérêt historiquement bas, (l'abattement des intérêts débiteurs sur les crédits à la consommation ne présentant plus l'intérêt qu'il pouvait avoir au moment de son introduction), tout en admettant une évolution des tarifs assurantiels qui conserve toute sa raison d'être à l'abattement.

Désormais, les contribuables pourront déduire soit uniquement les intérêts débiteurs, soit exclusivement les primes d'assurance et les cotisations, soit encore les deux types de prime en même temps, dans la limite du plafond.

Actuellement, les intérêts débiteurs sont, dans le cadre de l'article 109, alinéa 1^{er}, numéro 1A, déductibles en tant que dépenses spéciales jusqu'à concurrence d'un montant annuel de 336 euros. Les primes et cotisations, prévues à l'article 111, alinéa 5, première phrase, peuvent être déduites en tant que dépenses spéciales jusqu'à concurrence d'un montant annuel de 672 euros.

Si cette fusion offre plus de flexibilité au contribuable, il s'agit néanmoins d'une dégradation mal déguisée ($336 + 672 = 1.008$ €) : concrètement, cette opération revient soit à réduire de moitié le plafond relatif aux primes et cotisations, soit à supprimer le plafond pour intérêts débiteurs.

De plus, ces montants de 672 euros et de 336 euros adaptés à l'inflation en vaudraient en réalité respectivement 1.155 et 578 euros, soit 1.733 euros au total. En effet, ces montants n'ont plus été adaptés depuis leur introduction en 1991 et ont donc perdu leur valeur nominale.

Rappelons aussi que les intérêts débiteurs ne représentent actuellement plus que la moitié de ce qu'ils ont représenté jusqu'en 2012, où le montant était encore également de 672 euros. Cette diminution, concomitante à la disparition des frais de déplacement barémiques, avait alors été justifiée par le désir de « réduire le coût budgétaire des abattements, et accessoirement en vue de lutter contre le surendettement ».

L'argument de taux bas justifiant cette fusion est de toute évidence irrecevable, les taux d'intérêt étant par nature sujets à fluctuation ; cette situation « historique » n'est sans doute pas amenée à durer éternellement.

Que le gouvernement recoure ici aussi à des arguments écologiques ou alors plus moraux (pour exclure le subventionnement par les deniers publics de biens privés de consommation qui ne correspondent pas à un besoin de première nécessité) trouverait sans doute davantage de résonance.

2.6. Logement et orphelins

Article 1^{er}, 10^o et 13^o

a) Épargne logement

L'optimisation fiscale par l'épargne logement est de deux ordres : d'une part, les cotisations sont exemptées à concurrence de 672 euros éventuellement majorables par le nombre d'enfants et le conjoint. En outre, le revenu de l'épargne logement est également exempté au bout des 10 années de souscription, même si le capital est affecté à d'autres fins.

Ce deuxième volet est tributaire de l'évolution des taux d'intérêts qui sont actuellement pratiquement nuls. Dans l'hypothèse de versements plus élevés que les 672 euros pour optimiser davantage sur le volet de l'exemption fiscale, par exemple à un taux de 1%, le revenu exonéré pourrait être bien plus important que les 81 euros tirés de la cotisation minimale déductible : 2.000 € au bout de la 10^e année pour un versement annuel de 20.000 €. À 2,5%, ce revenu serait porté à 5.000 euros.

Le nouvel alinéa 3a de l'article 111 exclut de la déductibilité en tant que dépenses spéciales les cotisations d'épargne-logement en vertu d'autres contrats d'épargne-logement si l'affectation du capital accumulé durant 10 années en vertu du contrat précédent a été faite à des fins fiscalement non favorisés.

Pour que les cotisations puissent être déduites comme dépenses spéciales, les moyens provenant des contrats d'épargne-logement doivent être employés à l'une des fins prévues.

La mesure est-elle totalement dissuasive ? Si le gouvernement entend fermer cette niche fiscale, particulièrement son second volet, qui profite aux épargnants aisés en période de taux hauts, ne devrait-il pas plutôt s'inspirer des dispositions de l'article 111bis 6 relatif aux contrats de prévoyance vieillesse : l'anticipation du remboursement de l'épargne accumulée (avant 60 ans ou 10 ans de souscription), pour des raisons autres que l'invalidité ou la maladie grave du souscripteur, rend l'intégralité du remboursement anticipé imposable.

En transposant ce mécanisme à l'épargne logement, dans un souci d'efficacité, la non-affectation de l'épargne aux fins prévues pourrait rendre le capital entièrement imposable, plutôt que de viser à exclure la déductibilité des cotisations en vertu d'éventuels autres plans d'épargne futurs.

Jusqu'à l'âge de 40 ans accomplis au début de l'année d'imposition, il sera permis de déduire en tant que dépenses spéciales un montant maximum de 1.344 euros par an. À défaut, le montant maximum annuel est de 672 euros.

Le montant attribué aux moins de 40 ans est ici aussi (à l'instar de la prévoyance vieillesse décrite plus haut) adapté au-delà de l'inflation (1.156 euros). En revanche, les plus de 40 ans stagnent au niveau de 1991.

En cas d'imposition collective, la détermination du plafond majoré de 1.344 euros se fera en fonction de l'âge du souscripteur adulte le plus jeune. Ces plafonds sont majorés de leur propre montant pour le conjoint/partenaire, et pour chaque enfant faisant partie du ménage du contribuable.

À l'instar de la prévoyance vieillesse, la CSL propose qu'il soit clairement établi par la loi que les contrats en cours (et pas seulement ceux conclus à partir de l'entrée en vigueur de la loi) seront également couverts par cette nouvelle disposition.

b) Exemption des loyers sociaux

Une exemption de 50% des loyers est prévue au cas où la location est assurée par l'intermédiaire d'organismes conventionnés exerçant la gestion locative sociale prévus dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement¹³.

L'introduction des mesures d'incitation fiscale « logement » devrait engendrer une moins-value fiscale de 11 millions d'euros pour l'année budgétaire 2017 et de 51 millions d'euros pour les prochaines années budgétaires.

c) Exemption des pensions d'orphelins

Les pensions d'orphelin auxquelles les enfants légitimes et assimilés ont droit après le décès de l'un des parents seront exemptées de l'impôt sur le revenu à partir du 1^{er} janvier 2017.

¹³ Cette mesure vient s'ajouter à la réduction de l'imposition des plus-values immobilières de la moitié du taux global au quart du taux global pour les transactions effectuées entre le 1^{er} juillet 2016 et le 31 décembre 2017, consacrée par la loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs, qui vise à augmenter de manière plus générale l'offre de biens à la vente sur le marché immobilier. Pour soutenir financièrement les locataires, la loi du 9 décembre 2015 a introduit une subvention de loyer. L'objectif partagé par l'ensemble de ces mesures est de stimuler l'offre et de soutenir les (futurs) acheteurs et locataires de manière ciblée.

2.7. La prise en compte des enfants

Article 1^{er}, 16°, 17° 18° et 28°

et

Projet de RGD modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 relatif à l'abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfants

Projet de RGD portant exécution de l'article 123, alinéa 8 de la LIR modifiée du 4 décembre 1967

(enfants communs des concubins et abattements pour enfant hors et dans le ménage, charges extraordinaires, CIM)

a) Charges extraordinaires

Le tableau relatif aux charges extraordinaires est modifié pour intégrer les effets de l'individualisation où une classe 1, obtenue sur demande par les époux, bénéficie d'une demi-modération d'impôt pour enfant.

Cette adaptation constitue la suite logique de l'introduction de l'individualisation « pure ».

b) Modération d'impôt pour couples non mariés (article 123, alinéa 8 et projet de RGD d'exécution)

- Introduction d'une base légale

Les dispositions suivantes, à la fois légales et réglementaires, concernent les parents vivant en ménage sans être mariés (imposés individuellement) et réorganisent l'attribution du droit à la modération d'impôt ouvert par l'article LIR 122 (et 123) au titre de leurs enfants communs.

Le présent projet de réforme fiscale se limite à compléter l'article 123, alinéa 8 qu'exécutera la nouvelle mouture de règlement proposée conjointement.

« 8. Un règlement grand-ducal fixera les dispositions complémentaires nécessaires pour régler l'attribution du droit à la modération d'impôt dans le sens des prescriptions qui précèdent en ce qui concerne la situation spéciale des personnes vivant en ménage sans être mariées et ayant des enfants propres ou communs. Ce règlement pourra prévoir que tous les enfants communs de personnes vivant en ménage sans être imposées collectivement ne fassent partie du ménage que d'un seul des parents. »

Cet ajout paraît d'autant plus superfétatoire qu'il offre la possibilité/l'éventualité (pourra) de prévoir cette dite impossibilité, plutôt que d'en imposer l'obligation (devra/prévoira). Constitue-t-il en outre un aveu portant sur la faiblesse de la base légale actuelle ?

Rappelons que la première phrase de cet alinéa formait déjà la base légale dudit règlement réglant les modalités d'attribution de la modération fiscale aux parents vivant maritalement lorsque des enfants communs ou propres figurent dans le ménage. Le doute subsiste dès lors à la fois sur la nécessité de faire apparaître cette nouvelle phrase, d'un côté, et, si elle s'avère nécessaire, sur la formulation actuelle de celle-ci, de l'autre côté, qui laisse une certaine latitude à l'Exécutif d'appliquer ou non la disposition.

Plus ennuyeux toutefois est le manque de cohérence de la version coordonnée de la LIR fournie par le présent projet nous transmis le 2 août 2016 qui reste figé sur la version actuelle de l'article 123 en omettant les modifications terminologiques (allocation plutôt que boni) survenues le 23.06.2016 (réforme des prestations familiales). Il s'agit sans doute là d'une simple question de timing, et cette erreur matérielle sera, en n'en pas douter, corrigée par de prochains amendements.

- Octroi de la classe 1A modifié dans certaines unions libres

La substance du règlement d'exécution à venir du LIR 123 § 8 est ainsi dorénavant inscrite dans la loi, avec l'intention des auteurs de fournir une base légale à l'impossibilité désormais faite aux parents vivant maritalement par le biais du RGD d'exécution d'obtenir chacun la classe 1A en raison de leurs enfants en commun.

Le règlement d'exécution de l'article 123 § 8 a été sujet à des modifications mineures mais nombreuses (4 fois) jusqu'à ce jour où une nouvelle mouture fait son apparition et abroge ledit règlement de 2007. Si l'on fait abstraction des modifications de 2008 et de 2010, il apparaît que les deux projets de modification, datant de 2015, étaient encore pendants ; la nouvelle mouture du règlement d'exécution incorpore ces modifications en chantier.

L'une des modifications incorporées (remplacement du terme « boni pour enfant » par « allocation familiale ») dans le nouveau projet de règlement découle d'ailleurs de la réforme des prestations familiales qui a pris effet le 1^{er} août 2016 ; celle-ci abroge en effet la loi de 2008 relative au boni pour enfant, qui est intégré directement dans le montant de l'allocation familiale.

Toutefois, le projet de règlement introduit également une nouveauté largement plus fondamentale en octroyant dorénavant « en bloc » le droit à la modération d'impôt pour enfants en commun, et donc à la classe 1A, à un seul des deux parents vivant maritalement (situation autrement appelée concubinage/union libre/cohabitation) : l'ensemble de tous les enfants (en commun) est réputé faire partie du ménage fiscal du contribuable attributaire du premier versement d'allocations familiales auquel l'enfant plus âgé ouvre droit au cours de l'année.

Dans l'état actuel de la législation, les deux parents ont, le cas échéant, la possibilité de bénéficier de la classe 1A pour leur(s) enfant(s) en commun, le droit étant ouvert à l'attributaire du premier versement de la modération pour l'enfant en question (boni). Pour les parents non mariés, classe 1A et modération sont donc réciproquement conditionnés l'un par l'autre¹⁴.

Dans ce nouveau cas de figure proposé par le projet, la nécessité existe de prendre en compte les situations d'éventuelles séparations de ces couples et d'éviter que l'un des parents ne détourne le droit à gérer les allocations familiales des enfants au préjudice de l'autre. Dès lors, la solution définitive de la concentration plutôt que du partage des ressources de l'enfant inscrite dans la loi et le RGD, si elle est maintenue, devrait idéalement n'être appliquée qu'en cas de vie commune et devrait pouvoir cesser en cas de séparation.

Rappelons que le Code de la Sécurité sociale (CSS) prévoit en son livre IV, art. 273 que « *en cas d'autorité parentale conjointe et de résidence alternée de l'enfant, les parents désignent librement l'attributaire de l'allocation familiale* ». De même « *en cas de placement d'un enfant par décision judiciaire, l'allocation familiale est versée à la personne physique ou morale investie de la garde de l'enfant et auprès de laquelle l'enfant a son domicile légal et sa résidence effective et continue* ». Les dispositions du présent règlement sont-elles en cohérence avec les dispositions du CSS, en ce compris au cours de l'année d'imposition ?

¹⁴ En cas d'enfant propre dans une union libre, chacun des parents conserve le droit actuel de bénéficier de la classe 1A, l'enfant étant « *réputé faire partie du ménage du contribuable qui est attributaire du premier versement d'allocations familiales auquel l'enfant ouvre droit au cours de l'année d'imposition* », voire le cas échéant « *du ménage du contribuable qui a, par rapport à lui, la qualité d'ascendant ou d'adoptant* ».

Par ailleurs, le commentaire indique que « *L'appartenance au ménage est déterminée en principe par l'enfant le plus âgé. Lors de la naissance du premier enfant, un des parents touche en général les allocations familiales pour cet enfant, et l'enfant fait donc partie du ménage de ce parent. Les autres enfants qui naissent après le premier font automatiquement partie du ménage du parent qui touche les allocations familiales pour l'enfant aîné, indépendamment du fait quel parent touche les allocations familiales pour les autres enfants* ». Que peut vouloir signifier le dernier bout de phrase : indépendamment du fait quel parent touche les allocations pour les autres enfants si les allocations sont de toute façon attribuées à celui des parents qui a bénéficié du premier versement au titre de l'aîné ?

Il aurait été utile que le législateur fournisse quelques données pour cerner le problème qu'il croit déceler. Que représentent statistiquement ces parents cohabitant par rapport aux parents mariés ? Fait-on vraiment face à une systématisation du partage des enfants communs (des classes d'impôt) dans les couples vivant maritalement ou seulement à quelques cas isolés¹⁵ ?

- Maintenir la valeur de la modération d'impôt dans la LIR et établir une passerelle entre LIR et CSS

Ajoutons pour clore ce chapitre relatif aux articles LIR 122 et 123 qu'il serait plus approprié et précis d'écrire au 122, alinéa 3, première phrase :

« *Si aucune modération d'impôt telle que visée à l'alinéa 2 [...]* » ou

« *Si aucune modération d'impôt versée sous la forme de l'allocation familiale, de l'aide financière de l'État pour études supérieures ou de l'aide aux volontaires n'a été attribuée* ».

En effet, l'article 122 (et 123) porte sur la modération d'impôt pour enfant et ses possibles déclinaisons (et non pas sur l'allocation familiale – nous sommes ici dans le registre fiscal) ; or l'alinéa 3 décrit bien le cas de figure où le type de modération fiscale pour enfant le plus courant (ouvert par le droit à l'allocation et versé sous cette forme) n'est pas attribué, ce qui ouvre le droit au second type, celui du dégrèvement fiscal. Dit autrement, il existe bien deux types de modération : la première versée par le biais de l'allocation familiale dont elle est considérée comme partie intégrante et l'autre sous la forme d'un dégrèvement ; si toute allocation familiale est/comprend dorénavant une modération d'impôt, toute modération n'est néanmoins pas une allocation familiale, d'où la préférence pour la proposition formulée ci-avant.

Plus fondamentalement encore, le législateur considère dorénavant le premier type de modération fiscale pour enfant comme une « *fiction légale* »¹⁶, la modération étant réputée accordée lors du paiement de l'allocation familiale (ou des aides spécifiques). Cette dernière est elle-même réputée contenir désormais le boni pour enfant qui a été abrogé alors qu'il constituait auparavant la forme bonifiée d'office de la modération fiscale du premier type. Nonobstant cette position du législateur justifiant l'abrogation du boni par l'arrêt de la Cour de Justice européenne qui le qualifia de prestation familiale, la modération fiscale n'en est pas moins bien réelle et, que de type 1 ou 2, elle s'élève à 922,5 euros annuels, soit 76,88 euros par mois¹⁷.

¹⁵ On dénombre 42.325 enregistrements fiscaux de résidents en classe 1A sur les quelque 250.000 ménages fiscaux répertoriés en 2016, soit 17% du total. Rappelons que, parmi la population résidente, sur les 12% des couples qui ne sont pas mariés, 9% vivent en union libre et que 53% de ceux-ci ont des enfants. Du côté des non-résidents, 46.515 enregistrements fiscaux apparaissent en classe 1A, soit 19% du total des non-résidents. C'est donc dans ces 4,8% d'unions libres résidentes ainsi que parmi les contribuables de classe 1A non résidents que devraient se trouver les contribuables visés par le gouvernement.

¹⁶ Cf. page 46 du projet de loi n° 6832 portant réforme des prestations familiales (projet de loi portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant).

¹⁷ Si le boni avait, certes, une base légale fiscale, il s'agissait d'un artifice, puisque ce boni relevait davantage des prestations familiales, au même titre que les allocations. Il n'empêche que la modération de type 1 survit à la disparition du boni et subsiste donc dans la LIR.

L'abrogation de la loi concernant le boni et de son RGD d'exécution ont fait disparaître de la LIR toute mention¹⁸ relative au montant forfaitaire de la modération fiscale pour enfant (contenue et fondue dans l'allocation familiale ou dans les aides d'État) et dont on perd ainsi la matérialité¹⁹. Ceci vaut pareillement pour la bonification d'impôt visée au LIR 123bis qui est fixée au même montant que la modération telle que visée à l'article 122, alinéa 1^{er}. Seule la valeur de la modération attribuée sous la forme d'un dégrèvement a été maintenue.

Dans un souci de transparence, de clarté et de sécurité juridique, la CSL invite par conséquent le législateur à réintroduire dans la LIR la valeur nominale de la modération d'impôt pour enfant, de même que, par ricochet, celle de la bonification d'impôt. À cette fin, l'article 122, alinéa 1 pourrait prendre la teneur suivante :

« Les contribuables des classes 1A ou 2 ayant un ou des enfants dans leur ménage dans les conditions définies à l'article 123, obtiennent une modération d'impôt par enfant qui s'élève à 922,5 euros, soit 76,88 euros par mois suivant les dispositions des alinéas suivants. »

En outre, il convient de souligner doublement que le lien est à présent rompu entre l'allocation familiale et le dégrèvement fiscal/la modération. La CSL recommande par conséquent d'introduire un mécanisme qui prévoit que s'il y a une augmentation de l'un, s'ensuit dans la même mesure une augmentation automatique de l'autre.

Il convient à ce sujet de ne pas perdre de vue que, pour le législateur, l'introduction du boni pour enfant (c'est-à-dire d'un crédit en lieu et place d'une modération d'impôt) s'entendait notamment comme une compensation du gel des prestations familiales décidé par la tripartite de 2006 pour éviter le retour au mécanisme d'indexation généralisée (*« Dans un souci d'équité sociale », « un système de crédits d'impôts »*)²⁰.

Pour aussi étrange que cela paraisse, le législateur sera ainsi parvenu à faire disparaître des radars, dans un premier temps, la désindexation des prestations familiales, et, dans un second temps, la compensation de cette désindexation en la gelant et en l'agglomérant à l'allocation familiale dont elle était censée préserver un tant soit peu la valeur réelle.

¹⁸ Ancien LIR 122 §2 et RGD d'exécution de 2010 de la loi concernant le boni. Cf. le texte coordonné en annexe.

¹⁹ La loi portant réforme des prestations familiales ne mentionne que le nouveau montant global de l'allocation familiale de 265 euros et ne fait pas référence à l'ancien montant augmenté des 76,88 euros qui font office de modération fiscale pour enfant de type 1.

²⁰ Et au lieu d'augmenter de façon globale les allocations familiales pour chaque enfant, le gouvernement introduisit en 2009 des chèques dits « services » pour familles avec enfants.

c) Crédit d'impôt monoparental (CIM), abattement de revenu pour enfant ne faisant pas partie du ménage (AEHM) du contribuable et pour frais de domesticité et frais de garde d'enfant appartenant au ménage (APF)

- Bénéfice du CIM modifié

Selon les auteurs, les monoparentaux ne représenteraient que 3,2% de l'ensemble des ménages et 9% des ménages avec enfants.

Dorénavant, le CIM n'est plus accordé lorsque les deux parents de l'enfant partagent, avec leur enfant, une habitation commune (cf. infra pour le détail relatif au fonctionnement du CIM).

Or, jusqu'à présent, en visant plus particulièrement le parent isolé mais sans lui être exclusivement réservé, ce CIM pouvait très bien ne pas être accordé à un parent non marié, puisqu'il est attribué sur demande et après analyse des services de l'ACD, en raison d'allocations de toute sorte versées par le second parent de l'enfant, que celui-ci réside ou non avec le premier parent et l'enfant.

Si l'obtention du CIM était jusqu'à présent conditionnée par le seul fait d'être contribuable non marié, rangé en classe 1A (personnes bénéficiant d'une modération d'impôt pour enfant) et par le niveau d'allocations perçues au bénéfice de l'enfant, vient dorénavant s'ajouter un critère d'habitation commune aux parents : si le parent qui souhaite obtenir la modération pour enfant et le bénéfice de la classe 1A ainsi que du CIM, il doit vivre avec son enfant, mais ne peut plus vivre avec le second parent de l'enfant.

Soulignons que le texte fait mention de l'habitation commune, mais pas de domicile ou de résidence. Cela laisse-t-il entendre que la seule situation de fait d'une vie familiale commune entrave l'octroi du CIM, même si le second parent peut avoir pour résidence officielle et être domicilié dans une autre habitation ?

- Correction des abattements pour enfants

L'abattement visant les frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que les frais de garde d'enfant appartenant au ménage est adapté de 50% à 5.400 euros.

Celui pour enfant hors ménage est majoré de 3.480 euros à 4.020 euros, parce que « *Les familles recomposées sont aujourd'hui une réalité qui ne peut être ignorée par le droit fiscal* ». En outre cette adaptation cherche à « *maintenir le parallélisme avec l'augmentation du montant qui ne réduit pas le CIM* »²¹.

S'il convient de saluer ces adaptations, il convient aussi de souligner qu'elles ne tiennent compte que partiellement de l'augmentation du coût de la vie, contrairement à ce que le commentaire peut donner à penser.

Dans le premier cas, l'adaptation des 3.600 euros actuels qui vise à soulager « *considérablement les familles* » et spécifiquement les familles monoparentales ne correspond pas à sa simple revalorisation, puisque l'abattement vaudrait, compte tenu de l'évolution des prix, 6.192 euros en 2016 au lieu des 5.400 euros proposés. Dans le second cas, l'AEHM devrait valoir 5.986 euros en 2016.

²¹ Ainsi, une pension alimentaire de 4.020 euros autoriserait un CIM de 594 euros (au lieu des 1.500 euros initiaux) pour un revenu inférieur à 35.000 euros. Actuellement, le CIM serait annulé par le versement d'une somme équivalente au plafond de l'AEHM. L'allocation d'aide versée par le second parent au monoparental devra s'élever à l'avenir à 5.208 euros pour annuler complètement le CIM de 1.500 euros dont peuvent bénéficier les contribuables dont le revenu est inférieur à 35.000 euros imposables (cf. point 8 ci-après pour les détails de la nouvelle formule du CIM). Le lien est donc manifeste pour les auteurs entre les deux dispositifs.

Désormais, l'abattement de 4.020 euros en raison d'enfants ne faisant pas partie du ménage du contribuable sera également conditionné par un nouveau critère : il ne sera plus accordé, comme actuellement, dans le cas où les deux parents de l'enfant partagent une habitation commune avec leur enfant.

L'AEHM, introduit par la réforme de 1991, s'est substitué à la modération d'impôt sur demande en raison des enfants mineurs ne faisant pas partie de son ménage, lorsque ceux-ci sont entretenus et éduqués principalement aux frais du demandeur. De fait, il tend ainsi à mettre sur un relatif pied d'égalité les contribuables, qu'ils soient mariés ou non, face à la charge financière induite par leurs descendants. Actuellement le même enfant peut déclencher à la fois une modération d'impôt et un abattement²².

Si les familles recomposées ont sans doute pu bénéficier de cet abattement, jusqu'à présent les familles « composées » mais non unies par les liens du mariage pouvaient tout autant bénéficier de cet abattement qui vise les unions libres (par exemple A1 et B1A). Dorénavant, tout en partageant une habitation avec enfant(s) et second parent, le contribuable non marié supporte à raison d'au moins 50% de la charge d'enfants (entretien et éducation) dont l'attribution fiscale est dévolue à l'autre parent, mais ne se voit plus reconnaître le droit de défalquer ces charges extraordinaires et sa capacité contributive réduite²³.

Supprimer le recours à l'AEHM pour des unions de classe 1A et 1 entrainera une perte de revenu fiscal théorique variant de 322 à 1.688 euros en fonction du taux marginal des demandeurs ; cette somme ne pourra dès lors plus bénéficier aux enfants n'appartenant pas au ménage fiscal du contribuable, bien qu'ils forment ensemble une seule famille.

La CSL constate donc que, au nom à la fois d'une suroptimisation de certaines unions libres en double classe 1A, qui n'est par ailleurs pas démontrée par les rédacteurs du projet, et de la volonté de considérer la réalité des familles recomposées, les couples libres en classes mixtes 1A et 1 formant une famille tout simplement « composée » et traditionnelle sont donc affectés par ces mesures.

²² Un enfant faisant partie du ménage de sa mère donne lieu de plein droit à une modération dans le chef de la mère et, sur demande uniquement (et faut-il encore l'introduire), il peut en même temps engendrer un abattement de revenu imposable dans le chef du père, si celui-ci supporte principalement les frais de son entretien et de son éducation et si le père n'est pas imposable collectivement avec la mère.

²³ Pendant ce temps en vertu du nouvel article 3ter et de l'article 127 LIR, chaque contribuable marié obtiendra au titre de ses enfants au minimum 50% de la modération d'impôt pour enfant en raison des « *frais d'entretien, d'éducation et de formation professionnelle des enfants* » (article 122 LIR), de même que des dépenses spéciales prévues pour les enfants ou encore d'un abattement pour frais de garde d'enfant (article 127bis).

2.8. Crédits d'impôt

Article 1^{er}, 23°, 27°, 28°, 29°, 30°

et

Projets de RGD portant exécution de l'article 154quater et 154quinquies de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (CIS/CIM/CIP)

Les crédits d'impôt pour salarié (CIS), pensionné (CIP), indépendants (CII) et monoparental (CIM) sont modulés.

a) CIS et CIP

Les CIS et CIP sont sortis du cadre de la retenue sur traitement et salaire pour rendre possible leur régularisation par décompte ou voie d'assiette.

Les trois premiers crédits sont articulés de manière pratiquement identique : ils sont doublés pour un revenu se situant entre 11.266 et 40.000 euros bruts (classe 1) chez les salariés et de bénéfice net chez les indépendants. Ensuite ils sont réduits progressivement jusqu'à zéro euros au seuil de 80.000 euros bruts de salaire ou de bénéfice net.

Leur montant variera ainsi entre 600 et 0 euros.

Entre 936 et 11.265 euros de revenu, le crédit d'impôt ira de 300 à 600 euros selon la formule $[300 - (\text{salaire brut} - 936) \times 0,029]$.

Entre 11.266 et 40.000 euros, le crédit d'impôt s'élèvera à 600 euros par an.

Entre 40.001 euros et 79.999 euros, le crédit d'impôt s'élève de 600 à 0 euros par an selon la formule $[600 - (\text{salaire brut} - 40.000) \times 0,015]$.

La CSL salue l'augmentation du CIS dans la tranche de revenu imposable jusqu'à 40.000 euros. Si l'on peut donc saluer le doublement du CIS pour les revenus les plus bas, la question de la sélectivité que le gouvernement entend exercer à partir de 40.000 euros en la matière reste cependant discutable.

En effet, la nouvelle formule signifie une dégradation par rapport à la situation actuelle à partir d'un salaire brut de 60.000 euros (5.000 euros par mois) ; c'est à partir de 60.000 euros que le crédit d'impôt descend en-dessous de 300 euros.

Il convient de se rappeler de la finalité première du CIS introduit en 2009 en lieu et place de son prédécesseur, l'abattement compensatoire pour salarié. Accessoirement, un crédit d'impôt indépendant (agriculteur, commerçant ou profession libérale) fut aussi introduit en remplacement des abattements propres à ces professions, voire pour la première fois pour les indépendants.

L'abattement compensatoire pour salariés fut introduit du fait que les revenus salariaux sont soumis à une retenue à la source, alors que la perception de l'impôt sur le revenu des indépendants se fait avec des retards plus ou moins importants en dépit d'avances semestrielles ; leur trésorerie évolue donc différemment. Par ailleurs, les frais généraux d'exploitation que l'on peut porter en déduction, s'ils doivent être réels, n'en sont pas moins illimités.

Les indépendants disposent donc de possibilités autrement plus larges que les salariés d'éviter, dans un cadre légal, une imposition intégrale de leurs revenus et, qui plus est, avec de possibles retards. Les salariés sont souvent limités à une déduction forfaitaire de 540 euros au titre de frais d'obtention qui, en réalité, devrait s'élever à 930 euros en 2016. Les indépendants peuvent, pendant ce temps, défalquer leurs frais réels.

Les syndicats luxembourgeois se sont interrogés dans leur première analyse de la réforme : « *Il est permis de se demander si l'ancien abattement compensatoire, fût-il transformé en crédit d'impôt, a réellement vocation à être un instrument social ou de sélectivité, pas plus d'ailleurs que l'indexation des salaires de son côté n'a vocation à être sélective ou sociale* ».

Si l'ancien abattement ne concernait certes que les personnes soumises à l'impôt sur le revenu, le crédit d'impôt a élargi le cercle des bénéficiaires aux non-imposables sur le revenu (mais tout de même soumis aux impôts d'autre nature). Supprimer dégressivement ce crédit d'impôt à partir de 40.000 euros revient in fine à renverser la logique originelle de l'abattement compensatoire qui malgré tout fut poursuivie par le CIS.

Le crédit d'impôt, ancien abattement pour salariés, constitue pour les salariés une compensation. Et, au vu de ce qui précède, on peut donc aussi s'interroger sur l'existence de l'abattement pour indépendant. L'abolition complète à partir d'un certain revenu est dès lors incohérente par rapport à l'idée originelle, du moins si on ne limite pas en même temps sensiblement les possibilités de déduction au niveau des bénéficiaires commerciaux, d'agriculteurs et des professions libérales.

Si les mesures proposées au niveau du crédit d'impôt peuvent apparaître a priori sociales, le supplément de justice sociale souhaité et proposé pourrait s'opérer par le biais d'une meilleure restructuration du barème tout en maintenant l'augmentation prévue, voire une augmentation supplémentaire du crédit d'impôt dont bénéficieraient surtout les ménages à faible revenu.

Rappelons à cet égard la proposition de faire passer le crédit d'impôt à 900 euros en contrepartie d'un rééchelonnement du barème d'imposition (le tout étant financièrement neutre selon les estimations) simulée par le Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung pour le compte de la Chambre des salariés. Cette proposition aurait surtout touché négativement les deux derniers déciles de la répartition des revenus et avantagée encore plus les faibles revenus.

Avec la réforme prévue, sont défavorisés les salariés à partir d'un salaire médian. À partir de 80.000 euros, il n'y a plus de sélectivité du tout ; or, une personne touchant 80.000 n'est pas dans la même situation qu'une personne touchant 200.000 euros.

Pourquoi y a-t-il dorénavant une augmentation sous forme progressive pour les revenus non imposables (de 300 à 600 euros) ? Pourquoi défavoriser un revenu de 5.000 euros par rapport à celui de 11.000 euros ? Pourquoi ne pas attribuer le montant intégral ?

Par ailleurs, les interrogations suivantes portent sur l'applicabilité du nouveau régime :

- le crédit d'impôt est fixé sur le salaire brut, alors que le revenu annuel brut n'est pas connu au début de l'année ? Quid en cas d'évolution salariale en cours d'année si la distribution du CIS repose sur le revenu de l'année précédente ?
- Si on veut rendre le crédit d'impôt dégressif, il convient de se demander aussi comment on le calcule en cas d'imposition collective ? Reste-t-il collé sur la situation individuelle ou sur le revenu collectif ? La première solution pourrait mener à des injustices, la deuxième dénaturerait encore plus le crédit d'impôt.

Ainsi qu'advient-il d'une classe 2 disposant d'un double revenu brut de 40.000 euros ? Quid en cas de réallocation ?

b) CIM

Le présent projet de loi prévoit également de relever le montant maximal du crédit d'impôt monoparental à 1.500 euros pour les contribuables monoparentaux qui disposent d'un revenu imposable ajusté inférieur à 35.000 euros. À partir d'un revenu imposable ajusté de 35.000 euros, le crédit d'impôt va diminuer linéairement de 1.500 euros pour atteindre son montant actuel de 750 euros à partir du niveau d'un revenu imposable ajusté de 105.000 euros.

De même le seuil d'aides de toute nature à ne pas dépasser pour ne pas que le CIM soit diminué est relevé à 2.208 euros au lieu de 1.920 euros.

Ainsi, une pension alimentaire versée par l'autre parent qui ne vit pas ou plus avec l'enfant bénéficiaire ne réduit pas le crédit d'impôt si la pension alimentaire ne dépasse pas le montant de 2.208 euros par an, soit 184 euros par mois.

Pour une pension alimentaire de 4.020 euros, montant qui correspond au plafond maximum en matière d'abattement pour enfants à charge ne faisant pas partie du ménage, la réduction du crédit d'impôt monoparental sera de $(4.020 - 2.208) \times 50\% = 906$ euros et le crédit d'impôt monoparental maximal accordé dans ce cas de figure pour des revenus imposables ajustés inférieurs à 35.000 euros s'élèvera ainsi encore à $1.500 - 906 = 594$ euros. Actuellement une pension alimentaire supérieure à 3.420 euros annule le crédit d'impôt monoparental [réduction : $(3.420 - 1.920) \times 50\% = 750 =$ montant de base du crédit d'impôt monoparental actuel], et ce indépendamment du revenu du contribuable bénéficiant du crédit d'impôt annuel. Suivant les dispositions projetées, il faut que la pension alimentaire s'élève à 5.208 euros par an pour que le crédit d'impôt monoparental soit réduit de 1.500 euros et s'annule.

La CSL salue les adaptations au niveau du crédit d'impôt monoparental, tout en considérant qu'il est néanmoins trop rapidement dégressif. Elle demande que l'impact de cette mesure sur le risque de pauvreté des ménages monoparentaux isolés soit évalué afin de pouvoir la renforcer en cas de besoin.

La CSL regrette par ailleurs qu'il ne soit pas fonction du nombre d'enfants. En effet le système actuel peut mener à des situations où, toutes choses égales par ailleurs, un ménage monoparental avec un enfant dispose d'un crédit d'impôt monoparental plus élevé qu'un ménage monoparental avec deux enfants du fait d'une pension alimentaire plus élevée venant réduire le CIM du second ménage.

2.9. Imposition des non-résidents

Article 1^{er}, 31°, 32° et 33°

a) Classes d'impôt

Pour mettre à pied d'égalité résidents et non-résidents, les classes d'impôt visant les seconds sont remodelées (voir le détail en annexe de la répartition en classe actuelle des contribuables non résidents). Ainsi, l'introduction de la nouvelle formule d'imposition individuelle des époux à partir de l'année d'imposition 2018 est étendue aux non-résidents pour assurer un traitement fiscal égal.

La clause de résidence commune pour les couples mariés qui concernait les non-résidents est supprimée en raison d'un conflit avec le droit européen.

Il existe un régime de droit commun (article 157 et 157 bis) pour les non-résidents et un régime dérogatoire (article 157 ter²⁴) qui sont maintenus.

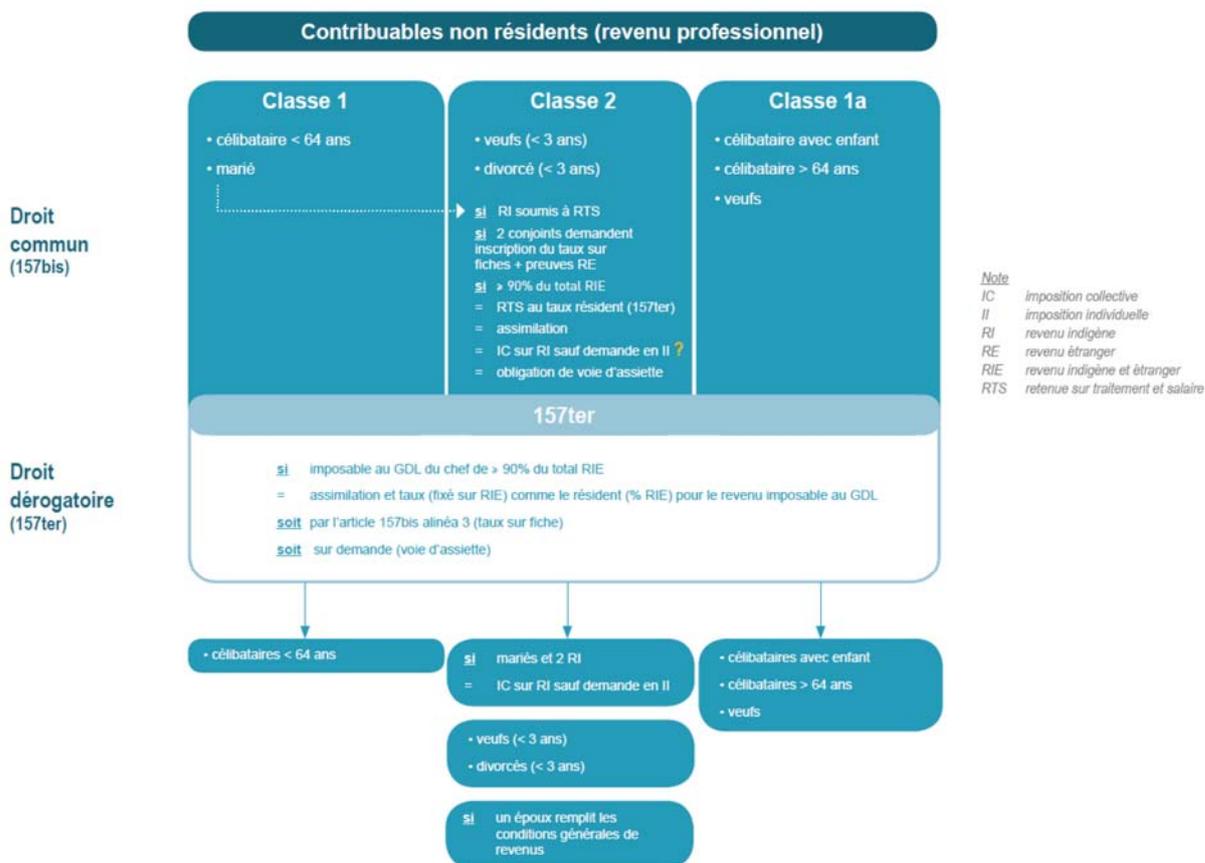
La nouveauté en termes d'organisation des classe d'impôt concerne les contribuables non résident mariés.

Parmi les 238.000 contribuables non résidents, 44% sont actuellement en classe 2. La classe 1A compte 19,5% des non-résidents, parmi lesquels, en vertu de la législation actuelle, on peut également dénombrer des personnes mariées.

Si l'on schématise la nouvelle répartition en classe des non-résidents (pour ce qui concerne plus particulièrement leurs revenus professionnels), le paysage suivant se dessine.

²⁴ Il reste loisible au contribuable non résident de demander à être assimilés aux contribuables résidents et d'être soumis au même régime d'imposition que ceux-ci (à conditions égales, même taux appliqué, même classe d'impôt, mêmes déductions dont bénéficient les résidents en matière de dépenses spéciales (ex. : intérêts débiteurs, dons et libéralités, etc.) et de charges extraordinaires (frais de divorce, de garde d'enfants etc.). Dans le cas d'une telle assimilation, les frais d'obtention que constituent les intérêts hypothécaires liés au financement de la résidence principale peuvent pris en compte pour la fixation de leur taux global qui portera ensuite sur leur revenu imposable au Luxembourg.

IMPOSITION DES PERSONNES PHYSIQUES À PARTIR DE 2018



Les contribuables mariés de droit commun sont versés en classe 1 (au lieu de la classe 1A précédemment). Ils sont donc imposés individuellement.

Néanmoins, si ces contribuables sont passibles de la RTS au titre de leurs revenus indigènes, ils peuvent alors être soumis à la RTS en fonction du taux applicable « *suivant les conditions et les modalités de l'article 157ter, à condition que les deux conjoints demandent conjointement l'inscription de ce taux sur la fiche de retenue* ». Dans ce cas, ils fourniront des preuves relatives à leurs revenus annuels étrangers et seront soumis obligatoirement à l'imposition par voie d'assiette (déclaration).

L'ACD prend en considération l'ensemble du revenu du ménage (revenus exonérés compris) et tentera d'être au plus proche de la réalité fiscale du contribuable sur la base de revenus mondiaux estimés/vraisemblables de l'année d'imposition, ce qui entraîne obligatoirement une imposition par voie d'assiette pour clore l'exercice étant donné le caractère approximatif de l'estimation.

Sur demande, le couple marié biactif au Luxembourg continue à être imposé collectivement comme avant la réforme.

Les contribuables non résidents mariés seront contactés par l'ACD au cours de 2017 pour vérifier leur situation financière ; ceux-ci basculeront automatiquement en classe 1 en cas de silence.

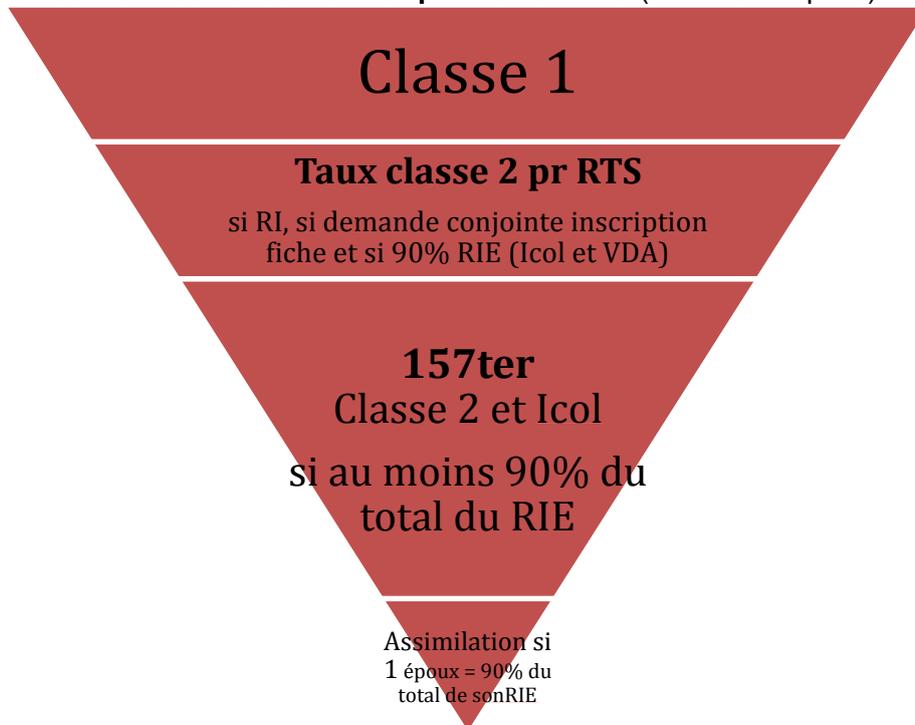
Selon l'interprétation de la CSL, nous aurions donc dorénavant les cas de figure suivants :

- **un couple marié avec un ou deux revenus professionnels indigènes souhaite être imposé individuellement en classe 1 ;**
- **un couple marié avec un ou deux revenus professionnels indigènes imposé en classe 1 souhaite être assimilé à un couple résident et en introduit la demande en**

actionnant le 157ter par sa déclaration fiscale (si au moins 90% du total des revenus indigènes et étrangers d'un des conjoints sont imposables au Luxembourg). Il réalise une correction ex post ;

- un couple marié avec un ou deux revenus professionnels indigènes imposé en classe 1 souhaite l'assimilation par le 157ter (déductions supplémentaires) mais également rester imposable individuellement ;
- un couple marié avec un ou deux revenus professionnels indigènes demande anticipativement par le 157bis l'inscription sur fiche du taux découlant du 157ter à condition de remplir les critères d'accès (90% de l'ensemble des revenus d'un des conjoints) ; ceci a pour conséquence une imposition par voie d'assiette (déclaration) et l'assimilation automatique (imposition collective, classe 2, déductions supplémentaires). La correction se fait ex ante ;
- un couple marié avec un ou deux revenus professionnels indigènes demande l'application du 157bis (taux sur fiche) mais souhaite aussi être imposé individuellement en classe 1 alors que l'assimilation aurait conduit à une imposition collective (point toutefois à éclaircir).

Les non-résidents mariés après la réforme (schéma simplifié) ?



Le commentaire qui suit porte exclusivement sur les doutes qui peuvent subsister sur l'interprétation de ces nouveautés contenues dans le projet de loi en dépit du commentaire explicatif qui cherche à les dissiper.

Premièrement, les revenus vraisemblables de l'année d'imposition seront-ils estimés sur foi des revenus de l'année précédente ? Bien que la fourniture de preuves probantes soit déjà en vigueur dans certains cas, il serait malgré tout utile de fixer dans un texte la nature des documents probants à fournir. Un bulletin fiscal suffit-il ? L'exemple fiscal belgo-luxembourgeois récent relatif aux contrôles de la présence des non-résidents belges sur le sol luxembourgeois montre que les pratiques administratives peuvent tourner à l'arbitraire si elles ne sont pas suffisamment cadrées et précises.

Que se passe-t-il d'ailleurs si l'on constate en fin d'année que le seuil des 90% n'est finalement pas atteint, comme anticipativement estimé sur la base des revenus

antérieurs avant le début de l'année d'imposition, et que le taux moyen global a été inscrit sur la fiche de retenue de l'impôt, inscription conditionnée en principe par la réalisation du seuil des 90% ?

Ensuite, cette approche nouvelle pour les non-résidents mariés qui pourront basculer en classe 2 n'est pas sans rappeler l'inscription du taux global des contribuables résidents (qui ont choisi l'individualisation avec réallocation) sur leur fiche d'impôt pour éviter de payer plus que et avant le nécessaire. Mais comment sont alors imposés ces deux contribuables non résidents : collectivement ou individuellement ? L'inscription du taux sur la fiche vaut-elle imposition individuelle réallocative comme pour les résidents ? Avons-nous bien à faire à deux systèmes distincts ?

Aux dires des auteurs, l'imposition collective des conjoints non résidents est à présent extraite du régime commun pour n'avoir plus cours que dans le seul régime spécial d'assimilation des non-résidents que l'on obtient sur demande (157ter).

Or, le commentaire indique clairement que l'imposition collective cesse d'exister dans le cadre de l'article 157bis (et 157). Or, à la fois le nouvel article 157bis, al. 3 renvoie globalement au 157ter (et donc pas aux seules conditions de revenus y définies) et le 157ter (al. 1) renvoie au 157bis, al. 3. Ainsi, le 157ter est référencé par le 157bis dont le commentaire dit qu'il n'offre dorénavant plus l'imposition collective. Ce renvoi explicite du 157bis au 157ter dans sa globalité n'impliquerait-il pas nécessairement que les contribuables mariés non résidents qui font porter leur taux global réel sur leur fiche sont alors imposés collectivement ? Pour sa part, le 157ter indique que cette assimilation (l'imposition collective) est réalisée soit sur demande, soit en recourant au 157bis, laissant aussi possiblement supposer que les mariés non résidents sont alors imposés collectivement à ce second titre. Il importe de clarifier ces interrelations entre le 157bis, le 157ter et le commentaire.

En outre, l'article 157ter mentionne la demande spécifique des conjoints d'être imposés individuellement sans que cette imposition individuelle ne soit spécifiée par une référence à l'article 3ter alinéa 1 et/ou 3 (pure et/ou réallocative), alors que le droit à l'option individuelle leur serait accordée « *suivant les mêmes modalités et conditions* » que les résidents.

Cette individualisation sera-t-elle pure ? Auquel cas il suffirait aux époux de ne rien signaler sur leur statut civil et d'être imposé en classe 1 ou, s'ils veulent profiter des avantages de la classe 1' par rapport à la classe 1, peuvent-ils invoquer l'article 3ter al. 1 ? L'époux qui réalise seul au Luxembourg les 90% de son revenu total et qui est versé en classe 2 peut-il réaffecter une partie de son revenu au conjoint ne réalisant pas de revenus indigènes au Luxembourg comme le résident est autorisé à le faire ?

Il y aurait lieu de préciser si la formule de l'individualisation avec ou sans réallocation vaut aussi pour les non-résidents et dans quelles conditions, car le texte de loi comme les commentaires font mention de l'imposition individuelle sans faire référence précisément à l'article et à ses alinéas ad hoc.

Si la réallocation vaut pour les non-résidents, comment fonctionnera-t-elle ?

Ajoutons par ailleurs que l'affirmation des auteurs qui prétendent viser à assurer un traitement fiscal égal entre résidents et non-résidents, mais qui retire dans le même temps l'imposition collective du droit commun pour les non-résidents paraît un peu contradictoire. En effet les résidents mariés ont pour droit commun l'imposition collective et, donc, la classe 2 (sauf demande contraire, par dérogation) ; les non-résidents mariés ont désormais pour droit commun la classe 1 (et l'imposition individuelle). Ce n'est que sur demande (le recours au 157bis en vue de modifier la fiche de retenue y étant d'ailleurs sans doute assimilé) que les non-résidents mariés seraient imposés en classe 2 (et collectivement).

Ceci est-il donc conforme à la volonté des auteurs du projet d'une mise sur un pied d'égalité ? Le législateur ne pourrait-il prévoir un système plus accommodant avec une clause d'*opt out*, plutôt que d'*opt in*, en attribuant la classe 2 (et donc l'imposition

collective) à tous les contribuables non résidents mariés, qui dérogeraient à ce principe lorsque la situation le permet ou l'impose ?

Nonobstant, la CSL souhaite souligner que nous sommes une nouvelle fois confrontés à un dispositif excessivement compliqué.

b) Exemples de l'effet de la réforme des classes d'impôt des non-résidents

Le changement en matière de classes d'impôt pour les non-résidents est justifié par un rapprochement entre l'imposition des non-résidents, potentiellement mieux lotis lorsqu'ils sont mariés (classe 2 mais individuelle), et celle des résidents (classe 2 mais collective).

En fonction de ce schéma d'attribution de leur classe d'impôt aux époux, on peut recenser quelques grands cas-types relatifs aux effets de la modification des classes d'impôt pour les non-résidents (en neutralisant les effets du barème).

Les contribuables A et B disposent dans tous nos exemples, à moins qu'autrement spécifié, de leurs seuls revenus professionnels imposables (nets ajustés). Les montants de 50.000 et 20.000 euros par an, soit 4.166 et 1.666 euros/mois, sont répartis entre les deux conjoints.

Pour les époux contribuables non résidents (CNR)

Nous traitons le cas du CNR français (ou allemand). Nous considérons la situation avant la réforme, sur le plan des classes d'impôt mais en intégrant le nouveau tarif à nos exemples, et la situation après la réforme.

Le cas belge présente certaines spécificités qui découlent de l'étroitesse des relations que le Luxembourg entretient tout particulièrement avec son voisin belge ; celles-ci dépassent largement l'échange de bons procédés, par exemple dans le domaine militaire, et même le cadre des conventions bilatérales en matière de fiscalité (ici concernée) ou de sécurité sociale : les deux pays forment en effet une union économique - et anciennement monétaire - actée par un Traité maintes fois prorogé et toujours en vigueur qui explique le traitement différencié des non-résidents belges par rapport aux autres voisins du Luxembourg²⁵.

1A) 1 revenu imposable au GDL (1 CNR + 1 PNR)

Soit A, CNR, perçoit un revenu professionnel (RP) imposable au GDL et B, PNR, perçoit un revenu professionnel à l'étranger (par exemple en FR ou DE), autrement dit ne génère pas de revenu indigène (RI) au GDL²⁶.

A = 20.000 euros (LU)

B = 50.000 euros (FR)

Soit 28,57% du revenu professionnel du ménage imposables au GDL au titre de A

²⁵ Incidemment, notons que l'annonce du gouvernement (mais pas encore traduite dans les faits) de supprimer le remboursement complémentaire de sécurité sociale dont bénéficient les travailleurs non-résidents belges attachés au Luxembourg toucherait par conséquent à l'une des expressions de cette coopération renforcée entre les deux pays. S'il devait se concrétiser, le retrait de la législation du complément belge, vieux d'au moins 50 ans, impactera à la fois les frontaliers non résidents (où 30% des travailleurs de nationalité luxembourgeoise entrant au Luxembourg viennent de Belgique) et résidents, de même que leurs familles. Cette mesure n'est donc pas qu'affaire de diplomatie, puisqu'elle affecterait les droits acquis des travailleurs. Bien que son impact budgétaire ne soit pas précisément évalué, elle contribuerait nonobstant à la baisse réelle et tangible des prestations de la Sécurité sociale.

²⁶ Nous utilisons par souci de facilité et de simplification les revenus imposables au Luxembourg ou à l'étranger.

- **Avant la réforme :**

A dispose d'un revenu inférieur à 30% du revenu professionnel du ménage, il émarge donc en classe 1A et ne peut pas demander l'octroi de la classe 2. Les revenus exonérés de son conjoint n'entrent pas en ligne de compte pour fixer un taux global applicable à son revenu indigène mais uniquement pour vérifier le dépassement du seuil ou non.

Avec sa contribution de solidarité, l'impôt dû est de **0 euro**²⁷.

- **Après la réforme :**

A émarge en classe 1 et est redevable de **921 euros**. Sans la réforme tarifaire, il aurait payé 1.087 euros en classe 1. Comme avant la réforme, l'assimilation qui lui est ouverte lui serait possiblement défavorable.

921 euros (76,75 euros mensuels) représentent près de 5% du revenu imposable du salarié, qui coïncide ici avec le revenu disponible d'un travailleur au SSM actuel à partir de 2017 (et 4,5% du SSM adapté en 2017).

L'effet de la réforme des classes d'impôt pour non-résidents est probablement défavorable dans cette situation (classe 1A => classe 1).

* * *

1b) 1 revenu imposable au GDL (1 CNR + 1 PNR)

Cette fois les revenus sont inversés.

A = 50.000 euros (LU)

B = 20.000 euros (FR)

Soit 71,43% du revenu professionnel du ménage imposables au GDL au titre de A

- **Avant la réforme :**

A dispose d'un revenu de 71% du revenu professionnel total du ménage (seuil de 50% à franchir), il émarge donc sur demande en classe 2 (par l'inscription sur la fiche et/ou par la voie d'assiette/le décompte). Les revenus exonérés de son conjoint n'entrent pas en ligne de compte pour fixer le taux global applicable à son revenu indigène mais uniquement pour vérifier le dépassement du seuil ou non.

Avec la contribution de solidarité, l'impôt dû est de **3.437 euros** (286 euros/mois).

Sans demande de sa part, il range en classe 1A (8.986 euros, soit 748 €/mois).

Ajoutons que comme 100% de ses revenus indigènes et étrangers sont imposables au GDL (seuil de 90% à franchir), le droit à l'assimilation lui est ouvert (157 ter) ; il peut le cas échéant faire jouer des déductions supplémentaires de dépenses qui permettraient de réduire son imposable et donc l'impôt dû, bien qu'il soit alors imposé collectivement (hors déductions supplémentaires = 5.917 euros/an, soit 493 €/mois).

Ce sont ces 5.917 euros qu'un couple résident devrait payer dans la même configuration. Ce traitement différencié doit être évité pour le Gouvernement, mais, comme nous allons le voir, le nouveau régime amène en revanche d'autres effets pervers.

²⁷ Comme 100% de ses revenus indigènes et étrangers (RIE) sont imposables au GDL (seuil de 90% à franchir), le droit à l'assimilation lui est ouvert (157 ter). Il peut le cas échéant faire jouer des déductions supplémentaires de dépenses qui permettraient de réduire son imposable et donc l'impôt dû. En contrepartie de l'octroi de la classe 2, il sera imposable collectivement, ce qui entraînerait, toute chose égale par ailleurs, une imposition non nulle (2.212 euros, hors déductions supplémentaires). L'assimilation ne lui étant possiblement pas favorable, elle lui serait refusée.

- **Après la réforme :**

A et B ne disposent que d'un RP imposable au Luxembourg. A devrait émarger en classe 1 (9.743 euros ; 811 €/mois).

Toutefois, il est prévu que « *les contribuables non résidents mariés, sont, pour autant qu'ils réalisent des revenus indigènes passibles de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires, soumis à une retenue d'impôt sur les traitements et salaires déterminée par application d'un taux correspondant à celui qui serait applicable en cas d'imposition des revenus indigènes suivant les conditions et les modalités de l'article 157ter, à condition que les deux conjoints demandent conjointement l'inscription de ce taux sur la fiche de retenue* ». Selon les commentaires du projet, « *Lorsque les deux conjoints non résidents réalisent des revenus indigènes, ils sont imposables individuellement à moins qu'ils ne demandent d'être imposés conformément aux modalités prévues par l'article 157ter L.I.R [assimilation]. Tel est également le cas si un seul des conjoints est à considérer comme contribuable non résident parce que lui seul réalise des revenus indigènes au Luxembourg. Dans les deux derniers cas, les revenus indigènes et les revenus étrangers des deux conjoints seront pris en compte pour déterminer le taux d'imposition applicable aux revenus indigènes du ou des conjoints non résidents* ».

Si l'on comprend bien l'avant dernière phrase du commentaire cité ci-avant, comme son revenu professionnel représente 100% de son revenu indigène et étranger (il est donc au-dessus du seuil de 90% de son RIE), il peut demander l'assimilation. Dans ce cas, à condition que le recours à celle-ci lui soit avantageux (et pour autant que cette pratique actuellement en vigueur soit confirmée), il sera versé en classe 2 et imposé collectivement sur le revenu indigène (et en prenant en compte le revenu étranger du conjoint). L'impôt de classe 2 ne portera donc pas directement sur les 50.000 euros ajustés, mais ce sera le taux moyen d'imposition d'un revenu de 70.000 euros (11,06% au lieu des 13,19% d'avant la réforme) qui sera appliqué au revenu indigène de 50.000 euros de A, soit **5.917 euros**, l'impôt de solidarité compris (soit 493 €/mois). Rappelons qu'il peut ici, le cas échéant, faire jouer des déductions supplémentaires de dépenses qui permettraient de réduire son imposable et donc l'impôt dû.

On pourrait interpréter le texte du projet dans le sens où, pour bénéficier du taux de RTS d'assimilation (comme un résident), on devrait être en présence de deux revenus indigènes passibles de RTS dans le couple et que le seuil des 90% de ses RIE imposables au GDL soit franchi pour faire inscrire sur sa fiche de retenue d'impôt le taux le plus proche de la réalité. Or, le ministre des Finances a par ailleurs déclaré qu'un seul revenu indigène passible de RTS suffit pour jouir de la nouvelle disposition. Si ceci se confirme, ce taux de 11,06% pourrait dès lors être inscrit sur sa fiche en vue de la RTS ; une déclaration fiscale est obligatoire dans ce cas.

Ces nouvelles mesures s'obtiennent sur demande du contribuable, voire de lui-même et de son conjoint. Sans demande de sa part, il est versé en classe 1.

En classe 2, le contribuable laisse 5 points de revenu imposable supplémentaire au fisc, pour passe de 6,87 à 11,83%. En classe individuelle, il contribue d'un supplément de 1,5 points de plus sur son imposable (19,5%).

L'effet de la réforme des classes d'impôt pour non-résidents est probablement défavorable dans cette situation (classe 1A/classe 2 individuelle => classe 1/classe 2 collective).

* * *

1c) 1 revenu imposable au GDL (1 CNR + 1 PNR)

Si l'on reprend le même cas, mais avec un revenu professionnel complémentaire en provenance de France de 12.000 euros (1.000 euros/mois) pour ses 38.000 euros dégagés au Luxembourg (3.166 €/mois), le ratio du revenu imposable de A passerait à 54% du total du revenu du ménage.

A = 38.000 euros (LU)
 A' = 12.000 (FR)
 B = 20.000 euros (FR)

Soit 54,3% du revenu professionnel du ménage imposables au GDL au titre de A

- **Avant la réforme :**

A serait rangé en classe 2 sur demande, soit **1.585 euros** (132 euros mensuels).

L'assimilation n'est pas possible car seuls 76% de ses RIE sont imposables au GDL.

En classe 1A, il paierait 3.979 euros (331 euros/mois).

- **Après la réforme :**

Le contribuable est rangé en classe 1, il paiera **5.080 euros** (423 €/mois).

Son RI imposable au GDL ne représente que 76% de son RIE personnel, il ne peut pas invoquer le 157ter pour être assimilé au résident ni profiter de la nouveauté du taux moyen de RTS adapté, puisqu'il ne franchit pas le seuil des 90%.

De 4,2% de son imposable, il passe à une contribution à hauteur de 13,4% de ce montant²⁸.

L'effet de la réforme des classes d'impôt pour non-résidents est probablement défavorable dans cette situation (classe 1A/classe 2 individuelle => classe 1).

* * *

2a) 2 revenus imposables au GDL (1 CNR + 1 CNR)

Mêmes revenus professionnels que précédemment, mais cette fois nous sommes en présence de deux revenus indigènes et donc de deux CNR.

A = 50.000 euros (LU)
 B = 20.000 euros (LU)

Soit 100% du revenu professionnel du ménage imposables au titre de A et B

- **Avant la réforme :**

Les deux revenus professionnels sont indigènes et imposables au Luxembourg. Comme le seuil des 50% des RP du ménage est franchi par l'un des deux époux et qu'il existe deux revenus professionnels indigènes, ils sont imposés collectivement en classe 2 (pour éviter qu'ils ne bénéficient d'une double classe 1A).

Avec la contribution de solidarité, l'impôt dû est de **8.286 euros** (690 €/mois).

Ils peuvent par ailleurs obtenir l'assimilation par le 157ter pour éventuellement déduire davantage que l'abattement extraprofessionnel (et les quelques abattements accordés d'office aux frontaliers) pour tenter de diminuer leur cote d'impôt.

- **Après la réforme :**

Nous sommes en présence de deux revenus professionnels indigènes soumis à la RTS et qui dépassent le seuil des 90% du total des revenus indigènes et étrangers imposables au GDL

²⁸ Une assimilation par exemple à un seuil à 75% (plutôt que 90% ou un découplage de seuil) permettrait le calcul d'un taux global appliqué sur leur revenu indigène en imposition collective, soit 11,06% de 38.000 euros (4.496 euros solidarité comprise et hors déductions, soit 374 euros/mois). Ce taux serait alors inscrit sur demande sur la fiche de retenue en vue de la RTS, ce qui imposerait une déclaration fiscale.

tant dans le chef de A, de B et de AB, ce qui offre la possibilité de faire inscrire leur taux réel (imposition selon le barème du revenu annuel) sur la fiche de retenue et d'en bénéficier pour cette RTS. Or, comme l'obtention de cette faveur (157bis) entraîne que les modalités et conditions du 157ter soient remplies et appliquées, ils sont également assimilés, ce qui leur permet aussi éventuellement de déduire davantage.

Avec la contribution de solidarité, l'impôt dû est de **8.286 euros** (690 €/mois).

Sans demande de leur part, ils restent tout deux imposés en classe 1 (10.665 euros).

L'effet de la réforme des classes d'impôt pour non-résidents est probablement neutre dans cette situation, mais pourrait être défavorable sans démarche proactive des contribuables (classe 2 collective => classe 2 collective/classe 1).

* * *

2b) 2 revenus imposables au GDL (1 CNR + 1 CNR)

Le couple dispose cette fois d'un revenu de mise en location de 12.000 euros (1.000 mensuels) en complément.

A = 50.000 euros (LU)

B = 20.000 euros (LU)

L = 12.000 euros (FR)

Soit 100% du RP du ménage imposables au titre de A et B

- Avant la réforme :

Les deux revenus professionnels sont indigènes et imposables au Luxembourg. Comme le seuil des 50% des RP du ménage est franchi par au moins l'un des deux époux et qu'il existe deux revenus professionnels indigènes, ils sont imposés collectivement en classe 2 sur leur revenu indigène.

Avec la contribution de solidarité, l'impôt dû est de **8.286 euros** (690 €/mois).

Ils ne peuvent pas obtenir l'assimilation par le 157ter (90% du revenu indigène et étranger personnel imposables au GDL pas franchis) pour éventuellement déduire davantage et tenter de diminuer leur cote.

- Après la réforme :

Bien que deux revenus professionnels indigènes soient attestés, le seuil des 90% n'est pas franchi ni par A ni par B, ni par AB. Les époux ne peuvent dès lors pas faire inscrire leur taux spécifique sur leur fiche d'impôt ni demander l'assimilation²⁹ et sont imposés individuellement en classe 1 sur leur revenu indigène personnel.

Avec la contribution de solidarité, l'impôt dû est de **10.665 euros** (921 + 9.743).

L'effet de la réforme des classes d'impôt pour non-résidents est probablement défavorable dans cette situation (classe 2 collective => classe 1).

* * *

²⁹ Pour ce faire (avec un revenu indigène supérieur, un seuil d'assimilation inférieur ou un découplage de seuil), c'est l'ensemble des revenus qui aurait été considéré, le loyer obtenu en France compris (on suppose ici une répartition du loyer sur les deux conjoints propriétaires). Ce seraient 10.456 euros hors déductions supplémentaires dont ils seraient redevables en cas d'assimilation, avec un taux global de 13,96% appliqué sur leur revenu indigène.

2c) 2 revenus imposables au GDL (1 CNR + 1 CNR)

Si l'on reprend le cas où un revenu professionnel complémentaire en provenance de France vient se greffer, le ratio du revenu imposable de AB passerait à 68,57% du total du revenu professionnel du ménage.

A = 38.000 euros (LU)
 A' = 12.000 (FR)
 B = 10.000 euros (LU)
 B' = 10.000 (FR)

 Soit 68,57% du revenu professionnel du ménage imposables au GDL au titre de A et de B

- Avant la réforme :

Les conditions sont remplies (>50%) pour être imposés collectivement en classe 2 sur les revenus indigènes, soit **3.075 euros**.

Ils ne pourraient pas obtenir l'assimilation par le 157ter (90% du RIE personnel imposables au GDL pas franchis).

- Après la réforme :

Les contribuables sont imposés en classe 1, le seuil d'assimilation n'étant pas atteint et désormais donc l'entrée en classe 2 non plus.

Le couple est redevable de **5.080 euros**, B étant non imposable. Toutefois, à moins de faire rectifier individuellement sa fiche comme la procédure l'y autorise actuellement, B subira une RTS forfaitaire de 15%³⁰.

L'effet de la réforme des classes d'impôt pour non-résidents est probablement défavorable dans cette situation (classe 2 collective => classe 1).

* * *

3a) Comparaison de l'imposition totale entre i) un couple marié, dont l'un est CNR et l'autre PNR, et ii) deux CNR mariés³¹

Nous prenons cette fois un revenu global du foyer de 100.000 euros imposables que l'on répartit ainsi (8.333 euros/mois).

A = 58.950 euros (LU)	X = 58.950 euros (LU)	C = 58.950 euros (LU)
B = 41.050 euros (FR)	Y = 41.050 euros (LU)	D = 41.050 euros (BE)
-----	-----	-----
Soit 58,95% du RP du ménage imposables au GDL au titre de A	Soit 100% du RP du ménage imposables au GDL au titre de A et de B	Soit 58,95% du RP du ménage imposables au GDL au titre de A

Les développements suivants vaudraient par exemple aussi pour notre cas 1A) ci-dessus d'un revenu luxembourgeois de 20.000 euros et d'un revenu français de 50.000 euros.

³⁰ Une assimilation, si elle était possible (par exemple avec un seuil à 75% plutôt que 90% ou un découplage de seuil), entrainerait le calcul d'un taux global appliqué sur leur revenu indigène en imposition collective. La somme due par le couple s'élèverait à 5.679 euros, sans prendre en considération la potentielle réduction de l'imposable.

³¹ Les informations relatives à l'imposition à l'étranger ont pour vocation d'offrir un ordre de grandeur.

- **Avant la réforme :**

- A, imposé communément en classe 1A (12.721 euros), peut faire jouer la classe 2, puisqu'il dépasse les 50% du revenu professionnel du ménage qui sont imposables au GDL. Il doit **5.337 euros** (6.456 euros, ancien tarif). B paie en France un impôt sur le revenu de 7.680 euros, soit un total de 13.017 euros sur les deux pays³².
- X et Y disposent tous deux d'un revenu professionnel indigène imposable au GDL, ils sont donc imposables collectivement en classe 2. Leur impôt total s'élève à 19.487 euros (21.875 euros, ancien tarif), soit **9.743 euros** en moyenne par personne. L'assimilation leur est ouverte pour une potentielle réduction.
- Si l'on regarde à présent du côté belge, à titre comparatif, D paierait 15.624 euros d'impôt en Belgique, ce qui porterait le total du couple CD à 20.961 euros³³.

Les époux CNR tous deux imposables au Luxembourg, tout comme les résidents, paient ensemble près de 6.500 euros de plus que dans le premier cas, mais moins qu'un couple mixte résidant en Belgique. Dans la situation présente, l'avantage est au CNR marié à une PNR du côté français.

Les résultats de cet exercice sont évidemment dépendants de l'imposition pratiquée à la fois au Luxembourg et dans les pays voisins.

Il n'empêche, du seul côté luxembourgeois, le membre du couple transfrontalier de classe 2 (un CNR marié avec une PNR) actif au Luxembourg est imposé 5.337 euros sans égard à la réserve de progressivité, alors que chaque membre du couple tombant sous le coup de la seule législation luxembourgeoise contribue à hauteur de 9.743 euros par personne (hors déductions supplémentaires). C'est ce phénomène que les auteurs du projet veulent à tout prix corriger.

- **Après la réforme :**

- A serait imposé communément en classe 1 sur son revenu professionnel indigène (13.478 euros).

Néanmoins, comme il remplit le critère des 90% de son revenu indigène et étranger imposables au GDL, il pourrait demander conjointement avec le second époux à faire inscrire sur sa fiche un taux assimilé d'imposition qui le place en classe 2 pour sa RTS (ou à se faire assimiler en fin d'année). L'ensemble des revenus du couple est considéré, et il devra remplir une déclaration d'impôt.

Hors déductions complémentaires, l'impôt dû à Luxembourg s'élève à **11.485 euros**. Avec l'impôt du conjoint versé en France, le total s'élève à 19.165 euros.

- Du côté de C et D, le total monte à 27.109 euros.
- X et Y disposent tous deux d'un revenu professionnel indigène imposable au GDL, franchissent le seuil des 90% du RIE et sont donc imposables collectivement en classe 2 s'ils demandent l'assimilation (situation inchangée) et l'inscription sur leur fiche de leur taux réel d'imposition, à savoir 18,21%. Leur impôt total s'élève à 19.487 euros (**9.743 euros** en moyenne par personne).

³² S'ils avaient dû payer tous les deux en France leur impôt sur leur revenu imposable de 100.000 euros, ils auraient contribué à hauteur de 18.711 euros à l'impôt sur le revenu (compte non tenu des impôts sociaux français qui porteraient le total à un niveau proche de l'imposition au Luxembourg). Comme A dispose de 100% de son RIE imposables au GDL, il pourrait faire jouer l'article 157ter et se faire assimiler au résident (un seul des époux doit remplir la condition). Il est alors imposé en fonction d'un taux global de 18,21% (applicable aux 100.000 euros) sur son seul RI, soit 11.485 euros (sans prendre en compte ici les éventuelles réductions de l'imposable et donc de l'impôt – 2.150 euros lui permettraient déjà de passer à la tranche inférieure de revenu). Ce qui porterait le total théorique du couple à 19.165 euros.

³³ S'ils avaient dû payer tous les deux en Belgique leur impôt sur leur revenu imposable de 100.000 euros, ils auraient contribué à hauteur de 40.590 euros TTC.

Sans demande de leur part au titre du 157bis ou 157ter, ils restent imposés individuellement en classe 1 (19.621 euros).

L'effet de la réforme des classes d'impôt pour non-résidents est ici probablement défavorable ou neutre selon la situation (classe 2 individuelle => classe 1/classe 2 collective ou classe 2 collective => classe 2 collective).

* * *

3b) Comparaison de l'imposition totale entre un couple marié, dont l'un est CNR et l'autre PNR, et deux CNR mariés

Revenons à notre exemple initial d'un revenu global du foyer de 70.000 euros imposables que l'on répartit ainsi.

A = 38.000 euros (LU)	X = 38.000 euros (LU)	C = 38.000 euros (LU)
A' = 12.000 (FR)	X' = 12.000 euros (LU)	C' = 12.000 (BE)
B = 10.000 euros (LU)	Y = 10.000 euros (LU)	D = 10.000 euros (LU)
B' = 10.000 (FR)	Y' = 10.000 euros (LU)	D' = 10.000 (BE)
-----	-----	-----
Soit 68,57% du RP du ménage imposables au GDL au titre de A	Soit 100% du RP du ménage imposables au GDL au titre de A et de B	Soit 68,57% du RP du ménage imposables au GDL au titre de A

- Avant la réforme :

- Les conditions sont remplies (>50%) pour qu'AB soit imposé collectivement en classe 2 sur les RI, soit **3.075 euros**. Ils ne peuvent pas obtenir l'assimilation par le 157ter (90% du RIE personnel imposables au GDL pas franchis). Ce montant ne couvre toutefois pas la totalité de leurs revenus. Avec leur impôt français, ils sont redevables de 6.126 euros au total, sur les deux côtés de la frontière.
- X et Y paient **8.286 euros** au Luxembourg. Ils peuvent par ailleurs obtenir l'assimilation par le 157ter pour éventuellement diminuer leur cote d'impôt.
- C et D sont globalement redevables de 11.074 euros.

- Après la réforme :

- A et B sont imposés en classe 1, le seuil d'assimilation n'étant pas atteint et, par voie de conséquence, l'accès à l'inscription d'une classe 2 sur la fiche non plus. Le couple est redevable de **5.080 euros**, B étant non imposable. Toutefois, à moins de faire rectifier individuellement sa fiche comme la procédure l'autorise actuellement, B subira une RTS forfaitaire de 15%. Avec l'impôt dû en France, le total s'élève alors à 8.131 euros.³⁴
- C et D voit leur total passer à 13.079 euros.
- X et Y, pour leur part, remplissent tous les critères, et leur imposition reste inchangée (8.286 euros). L'assimilation peut potentiellement réduire leur contribution fiscale.

L'effet de la réforme des classes d'impôt pour non-résidents est ici probablement défavorable ou neutre selon la situation (classe 2 individuelle => classe 1 ou classe 2 collective => classe 2 collective).

* * *

³⁴ Une assimilation, si elle était possible (par exemple avec un seuil à 75% plutôt que 90%), entraînerait le calcul d'un taux global appliqué sur leur revenu indigène en imposition collective. La somme due par le couple s'élèverait à 5.679 euros pour le seul volet luxembourgeois, sans prendre en considération la potentielle réduction supplémentaire de l'imposable.

On peut formuler à cet égard quelques observations complémentaires :

- de manière générale, la compréhension du système des classes d'impôt pour non-résidents demandera encore davantage d'expertise qu'auparavant pour réaliser le choix le plus approprié à la situation personnelle des contribuables non résidents mariés. Cette remarque vaut tout autant pour l'individualisation introduite en faveur des résidents et des non-résidents.
- Si le nouveau régime entend faire converger les ménages résidents et non résidents vers une égalité de traitement en faveur des premiers, il introduit ce faisant de nouvelles divergences en défaveur des seconds. Les contribuables résidents mariés sont d'office en classe 2, alors que les contribuables non résidents mariés sont d'office en classe 1. Ils ne peuvent émarger en classe 2 que si certaines conditions de forme et de fond sont remplies (seuil des 90% de revenus indigènes et étrangers) que les résidents, eux, ne doivent pas remplir.

Une formule plus consensuelle, accommodante et bienveillante ne pourrait-elle voir le jour au travers d'un système avec une clause d'*opt out*, plutôt que d'*opt in*, en attribuant la classe 2 (et donc l'imposition collective) à tous les contribuables non résidents mariés, qui dérogeraient à ce principe lorsque la situation le permet ou l'impose ?

- Le seuil à franchir par les non-résidents en provenance de France ou d'Allemagne pour obtenir la classe 2 coïncide maintenant avec le degré d'assimilation ; ce seuil de classe 2 paraît dorénavant peu accessible dans certains cas de frontaliers à faible revenu luxembourgeois (du fait, par exemple, d'un temps partiel) qui pourraient ne pas atteindre les 90% de revenus indigènes et étrangers imposables au Luxembourg pour pouvoir profiter à l'avenir d'un taux de classe 2 (de RTS et d'imposition annuelle). Le seuil précédent était fixé à 50% du total du revenu professionnel du ménage imposables au Grand-Duché pour obtenir la classe 2 (contre 90% du total des revenus indigènes et étrangers du non-résident pour être assimilé) ; ce seuil d'assimilation servira désormais également pour l'obtention d'un taux d'imposition de classe 2 probablement plus favorable au non-résident que celui de la classe 1.

Il importerait par conséquent, afin d'éviter une (nouvelle) distorsion en défaveur des non-résidents soit de différencier comme préalablement le seuil d'octroi de la classe 2 du seuil d'assimilation, soit d'assouplir le seuil d'assimilation si les auteurs persistent à faire coïncider les deux seuils, soit, enfin et même complémentaiement aux deux premières options, de revoir les conventions bilatérales dans le sens où elles autoriseraient une plus grande latitude dans le chef des salariés qui sont amenés à se déplacer dans le cadre de l'exercice de leur profession.

Rappelons pour ce qui concerne la première hypothèse que les seuils étaient bien distincts avant la réforme (50% du revenu professionnel du ménage contre 90% des revenus indigènes et étrangers personnels). En ce qui concerne le second scénario, Le Luxembourg a fixé unilatéralement ce seuil d'assimilation à 90%, ratio qui fut originellement mentionné dans l'affaire Schumacker (CJCE, 14 février 1995, Schumacker, aff. C-279/93, Rec. 1995 I-00225) ; une recommandation de la Commission relative à l'imposition de certains revenus obtenus par des non-résidents dans un État membre autre que celui de leur résidence (94/79/CE) proposait de « *raisonnablement supposer qu'une personne obtient la partie prépondérante de ses revenus dans le pays d'activité si ces revenus constituent au moins 75 % du revenu total imposable* ». On constate dès lors qu'existe une certaine marge de manœuvre pour assouplir les nouvelles conditions d'accès à la classe 2 imposées aux non-résidents.

Enfin, au sujet de la troisième option, les périodes de tolérance contenues dans les conventions bilatérales (BE/DE-LU) restent très courtes, y compris pour les travailleurs n'exerçant que ponctuellement leur activité dans un autre État membre ; les travailleurs concernés doivent apporter la preuve que leur présence physique

hors de l'État membre de travail habituel ne dépasse pas la période de tolérance, ce qui paraît démesuré pour des salariés disposant d'un contrat de travail, particulièrement s'il est à temps plein, quelle que soit leur fonction. Il serait dès lors raisonnable d'envisager, dans le cadre de ces conventions fiscales, que tous les salariés à temps plein dans un État membre, amenés à exercer ponctuellement leur activité à l'étranger (déplacement, réunion, formation, etc.), voient leur situation assimilée par principe à celle d'un salarié exerçant 100% de son activité dans ce seul État membre, sans autre preuve que le contrat de travail³⁵.

- Ceci soulagerait également la situation de ceux dont l'activité se caractérise par la nécessité de se déplacer qui reste problématique. En plus des temps partiels ou des travailleurs qui se voient attribuer un contrat des deux côtés de la frontière (pour contourner les conditions du détachement), les nouvelles dispositions risquent d'affecter particulièrement certaines catégories de travailleurs par exemple dans le transport (chauffeurs de bus/car, camionneurs, machinistes, etc.) ou les commerciaux. Sur une semaine, 10% du revenu imposable en dehors du Luxembourg représente au maximum quatre heures de travail à l'étranger (contre 20h auparavant). Pour ces catégories de travailleurs mobiles, par souci de simplification administrative et de réduction des coûts administratifs liés à la détermination des montants imposables dans les différents pays fréquentés par les travailleurs, le Luxembourg ne pourrait-il s'accorder avec l'ensemble de ses voisins sur le principe de la base d'exploitation portant sur l'application de la loi fiscale pour affirmer l'unicité de cette loi fiscale applicable en matière d'imposition des revenus professionnels des personnes physiques ? Ce principe serait en outre soutenu par les systèmes en continuel développement de coopération administrative dans l'Union européenne qui permettront de veiller au grain en cas de suspicion de fraude.

Citons encore les nombreux retraités qui, actuellement ou à l'avenir, disposeront d'une pension de chaque côté de la frontière et qui seront sans doute affectés du fait de la mixité de leurs revenus³⁶.

La CSL s'interroge sur les démarches éventuelles déjà entreprises auprès des administrations fiscales des pays voisins en vue de coordonner l'application de la législation projetée ; la complexité accrue au niveau des interactions entre les législations luxembourgeoise et avoisinantes nécessite des efforts de coopération et d'harmonisation supplémentaires par rapport à la situation actuelle qu'il convient de réaliser avant le vote d'une nouvelle réglementation.

- Par ailleurs, la détermination d'un taux global d'imposition, pour maintenir une certaine progressivité dans l'imposition d'un contribuable non résident, est opérée au Luxembourg en englobant des revenus réalisés à l'étranger (par exemple par le conjoint,) qui sont toutefois exonérés ici mais imposés au lieu de résidence sur la base d'un taux global différent ; ce dernier dépend alors de chaque tarif fiscal, qui en l'absence d'harmonisation européenne ou grand-régionale, reste spécifique. Le tarif étranger appliqué à une personne non résidente en couple avec un contribuable non résident actif au Luxembourg n'est pas sans conséquence sur

³⁵ Incidemment, ceci autoriserait en outre la promotion du télétravail qui n'est guère possible sur une base régulière dans les conditions actuelles pour les non-résidents.



l'imposition totale des couples à activité géographiquement mixte, transfrontalière. Dans les deux cas, le taux global est plus élevé du fait des revenus étrangers pris en compte pour avoir une vision globale de la situation du ménage. Comme les dispositions légales internationales en place l'y autorisent, les modifications proposées font abstraction de la situation fiscale globale du contribuable non résident marié, bien que des impôts soient également versés dans le pays de résidence par le second conjoint.

Par rapport à leur situation actuelle, le nouveau régime pénalise surtout les ménages non résidents bénéficiant d'un faible revenu au Luxembourg et d'un revenu plus conséquent à l'étranger par rapport aux ménages en situation inverse. En effet, le faible revenu luxembourgeois sera pleinement touché par la progressivité augmentée par la prise en compte du revenu plus haut de son conjoint. Le revenu élevé luxembourgeois est déjà soumis à une progressivité relativement importante, résultant du barème luxembourgeois, qui sera moins relativement moins pénalisé par la prise en compte du faible revenu étranger du conjoint.

Dès lors, en vue de maintenir la réserve de progressivité, mais tout en cherchant à imposer plus fidèlement les contribuables non résidents, les experts de l'ACD ne pourraient-ils pas envisager un mécanisme (partagé avec les pays voisins) qui permettrait de mieux amortir l'entrechoquement des systèmes fiscaux non harmonisés qui affecte les non-résidents (ou d'ailleurs les résidents disposant de revenus étrangers) ?

- Depuis plusieurs années, de mesure en mesure (cf. par exemple, au-delà des bourses d'étude, les chèques services, la dernière révision des prestations familiales ou encore l'annonce de la disparition du complément belge de sécurité sociale), il se dégage une volonté politique affirmée et continue de sélectivité de la dépense publique au détriment des travailleurs frontaliers qui crée, par la division du salariat qu'elle engendre, une atmosphère d'autant plus nauséabonde que le climat politique européen est miné par le retour et la montée des populismes. Ces nouvelles mesures ne manqueront pas de créer des querelles et des heurts sur le terrain, au sein des entreprises et aux dépens de l'intérêt économique de ces dernières.

Si les non-résidents bénéficient évidemment aussi de la relative prospérité de leur pays d'activité qu'ils ont largement contribué à assurer, le statut particulier de frontalier n'est pas nécessairement pour autant une sinécure entre possiblement les longues heures de trajets par semaine et le parcours d'obstacles, voire de vexations administratifs (cf. par exemple les récents cas belges et français).

La réforme discrétionnaire des classes d'impôt pour non-résidents, bien qu'elle tente de corriger une discrimination à rebours, aura un effet logique et non négligeable sur le revenu disponible de nombreux ménages frontaliers dont les charges fixes n'auront pas baissé pour autant. Ceci réduit la prévisibilité, provoque une rupture des anticipations des frontaliers mariés qui ont consenti des larges investissements et dépenses en fonction d'un cadre juridique précis dont les modifications causent si non une large insécurité, au moins une grande incertitude et inquiétude par rapport à l'avenir.

Au-delà de la question de l'attractivité du pays qui a besoin de ses travailleurs frontaliers, il faudra peut-être compter avec celle de la conformité au droit européen du nouveau dispositif qui, par la discrimination indirecte du non-résident qu'il peut engendrer, actionne un frein à la mobilité du travail. Rappelons que le récent règlement européen 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs prévoit que le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être traité différemment des travailleurs nationaux, et qu'il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. Et indépendamment de la teneur des anciens arrêts de la Cour de justice, c'est bien à l'aune de ce règlement de 2011 qu'il convient à présent de considérer la situation des frontaliers.

- Enfin, immanquablement, de nouvelles rentrées fiscales seront générées par cette modification spécifique. Il convient donc que ces recettes supplémentaires découlant d'un biais défavorable aux salariés non résidents (sans qu'ils ne soient aucunement responsables de ce fait) soient utilisées pour améliorer le sort des contribuables, par exemple en les réaffectant sur les frais de déplacement qu'il est par ailleurs nécessaire de revaloriser.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, la CSL invite dès lors le législateur à reporter sine die l'adoption de ces mesures particulières (dont l'entrée en vigueur n'est d'ailleurs prévue qu'en 2018) jusqu'à ce qu'une analyse fine de leurs conséquences ait pu être conduite.

Il en va bien sûr de la situation fiscale et financière des contribuables non résidents mariés, mais aussi tout simplement de la cohésion au sein des entreprises, de l'attractivité du Luxembourg et de ses performances économiques ainsi que de l'avenir du pays.

2.10. Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire – IEBT

Article 8

et

Projet de RGD fixant les modalités de l'abattement sur la contribution dépendance

La fin de l'IEBT (0,5% du revenu salarial réduit du SSM à charge des personnes physiques sur le modèle de la précédente contribution de crise de l'année 2011) avait été annoncée.

La loi budgétaire du 19 décembre 2014 est modifiée en conséquence pour faire courir l'IEBT de 2015 à 2016.

L'abrogation de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire devrait induire une moins-value fiscale de 110 millions d'euros par année budgétaire.

La CSL salue la disparation annoncée de cet impôt qu'elle avait dénoncé dès son introduction. Celui-ci, de nature pratiquement forfaitaire, n'était porté que par les ménages.

2.11. Retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière – RELIBI

Article 9

La RELIBI, qui remonte à 2006, concerne les revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts en faveur des personnes physiques. Le paiement d'intérêts couvre les intérêts provenant notamment de :

- comptes courants et comptes à vue (si le taux annuel est supérieur à 0,75 %) ;
- dépôts d'épargne à vue et dépôts à terme (dans la mesure où ils dépassent 250 euros par contribuable et par agent payeur) ;
- d'obligations privées ou publiques ;
- de bons de caisses.

Le présent projet de loi propose de porter le taux actuel de la retenue d'impôt à la source libératoire de 10% à 20%.

L'augmentation de la retenue d'impôt à la source libératoire de 10% à 20% devrait permettre d'encaisser par année budgétaire des recettes fiscales supplémentaires de 20 millions d'euros.

Depuis des années, la CSL constate un déséquilibre flagrant au niveau de l'imposition des revenus des capitaux, faiblement imposés, d'un côté, et des salaires de l'autre côté.

Dans son Panorama social 2016, elle fournit un exemple de calcul qui montre qu'avec un revenu salarial annuel de 55.000 euros on paye six fois plus d'impôts (ancien barème) qu'avec un revenu annuel de capitaux de 55.000 euros. Avec de tels exemples, la question du respect du principe de la capacité contributive devient purement rhétorique.

Pour un revenu égal, le revenu du capital sera ainsi (beaucoup) moins imposé que le revenu du travail, ce qui aboutit à réduire la progressivité du barème. In fine, cette situation mène dans les faits à un traitement de faveur des individus les plus aisés :

- demi-dividende ;
- détermination de la valeur imposable de « bonus » versés sous le régime favorable des stock-options ;
- stock-options ;
- défiscalisation partielle ou totale de l'intéressement et des plus-values – cf. aussi le récent *step-up* fiscal – ;
- exonération de la première tranche de 1 500 € ;
- possibilités relativement larges de réduire les revenus immobiliers imposables (frais d'obtention forfaitaire de 2.700 euros ou frais réels) ;
- traitement privilégié de certains avantages accordés aux impatriés (hautement qualifiés et imposés au taux marginal) ;
- défiscalisation du stock de patrimoine ;
- imposition foncière désuète et complexe aux yeux du CES.

Des concentrations et des écarts intergénérationnels peuvent dès lors se créer à l'abri d'une législation accommodante vis-à-vis des hauts revenus, du patrimoine et de la transmission de celui-ci, selon la mécanique suivante : plus le stock augmente, plus les revenus du patrimoine s'élèvent, alors que le patrimoine à disposition d'un ménage est aussi conditionné par sa capacité d'épargne, qui, elle-même, dérive de son niveau de revenu.

Les différentes modifications du tarif fiscal depuis 1991 ont en sus conduit à une progressivité très ramassée en termes de revenus: « le *taux marginal maximal*

s'applique déjà à des revenus correspondants aux classes moyennes inférieures de la population » (CES). Celles-ci ont particulièrement soulagé les plus hauts revenus qui s'en sortent d'autant mieux à présent qu'ils tirent de manière croissante leurs revenus du capital et qu'ils peuvent en outre profiter de niches fiscales, ce qui réduit davantage la progressivité du barème. L'objectif de la réforme fiscale devrait également être contrebalancer quelque peu le déséquilibre fiscal entre revenus des capitaux et revenus du travail.

Or au niveau des revenus du capital, le gouvernement choisit de viser aussi, voire surtout les petits épargnants. Le passage de 10 à 20% de retenue libératoire affectera certes les gros patrimoines, mais inclura potentiellement aussi les 27% des ménages de classes inférieures et moyennes inférieures qui disposent d'un patrimoine financier (données de 2007).

Comme son nom l'indique, la RELIBI est par ailleurs libératoire et ne doit ni ne peut être déclarée par voie d'assiette. Les petits épargnants ne peuvent donc pas faire jouer un minimum de frais d'obtention en la matière, alors que les bénéficiaires de dividendes et autres revenus du capital (y compris des intérêts de l'épargne en provenance de l'étranger au bénéfice d'un résident, à moins qu'il n'opte pour la retenue libératoire également) disposent à la fois du bénéfice de frais d'obtention et de possibilités bien réelles de réduire le revenu imposable.

L'épargne dite populaire (dépôts, titres et obligations de l'État) a vu ses revenus exemptés jusqu'à 1.500 euros dans les années 1990. La tranche exonérée de 1.500 euros de revenus de capitaux ne concerne à présent plus le paiement d'intérêts de cette épargne populaire, et les revenus de la seule épargne-logement se trouvent exonérés.

Il serait sans doute utile de revoir les conditions d'exemptions de la RELIBI suite à la hausse annoncée. L'augmentation du taux de 10 à 20% devrait être accompagnée d'un relèvement/doublement de la franchise fiscale. Un mécanisme automatique de liaison pourrait même utilement être introduit entre le niveau des taux d'intérêts et cette franchise fiscale d'un minimum de 250 euros.

Avec un taux rémunérateur d'1%, le capital rémunéré s'élève à 25.000 euros si l'on considère la franchise d'impôt à 250 euros. Pour un même taux rémunérateur, il faudrait disposer d'une épargne de 50.000 euros pour atteindre une franchise de 500 euros. Revenir à une exonération complète de 1.500 euros concernerait une épargne maximale de 150.000 euros.

Pour la CSL, les éléments suivants sont par conséquent cruellement défaut dans la présente réforme :

- les dividendes sont exonérés à 50% de leur montant ce qui constitue une faveur énorme pour les actionnaires par rapport aux salaires intégralement imposable (N'oublions pas que les revenus du capital sont imposés selon barème et bénéficient donc également du revenu exonéré de 11.265 euros en classe 1) ;
- les revenus du capital bénéficient en plus d'une tranche exonérée de 1.500 euros, voire 3.000 euros en classe 2. Cette faveur pour les détenteurs de capitaux doit être abolie ;
- les stock-options constituent du point de vue fiscal un avantage en nature salarial estimé dans certains cas à 17,5% de la valeur sous-jacente du titre au moment de l'octroi de l'option. En outre, selon le moment de la levée de l'option et de la revente des titres, la plus-value sur cette dernière peut être exonérée dans certains cas ; il existe une marge suffisante pour améliorer l'imposition de cet avantage en nature qui pourrait carrément être imposé à 100% et ainsi être considéré comme un revenu salarial à part entière ;
- l'impôt sur la fortune doit être réintroduit ;
- hormis pour l'habitation personnelle, la question des plus-values exonérées se pose globalement. Il en est de même pour l'impôt foncier et les droits de

succession qui devraient être augmentés tout en prévoyant des exonérations permettant de ne pas toucher le commun des contribuables.

2.12. Valeur locative et intérêts passifs déductibles

Projets de RGD modifiant le RGD modifié du 19 décembre 1969 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier

et

le RGD modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal

La valeur locative est dorénavant fixée à zéro pour cent de la valeur unitaire par souci de simplification. Cette mise à zéro concerne également la valeur locative des immeubles de l'exploitant agricole et forestier dont l'habitation est le centre d'exploitation.

Comme aucune disposition légale ne stipule que les frais d'obtention ne peuvent dépasser les recettes, les contribuables peuvent toutefois continuer à déduire leurs frais financiers

- intégralement durant la phase de construction ;
- à hauteur de 2.000 euros pour l'année de l'occupation et les cinq années suivantes, de 1.500 euros pour les cinq années suivantes et de 1.000 euros pour les années suivantes.

Les plafonds pour intérêts débiteurs sont ainsi partiellement revalorisés. Ceux-ci devrait avoir une valeur théorique de 1.290 euros jusqu'à la fin du prêt, de 2.580 euros pour les cinq premières années et de 1.935 euros pour les cinq suivantes.

Si la valeur locative fiscale n'est pas supprimée, elle est fixée à zéro pour des raisons administratives. Ceci ne change en définitive que peu pour le contribuable accédant à la propriété, qui peut continuer à défalquer ses frais débiteurs et puisque la valeur locative fiscale était de toute façon très marginale³⁷.

En matière de logement, dans l'environnement immobilier luxembourgeois bien connu, le locataire sera sans doute l'oublié de la réforme fiscale, tout particulièrement ceux des locataires qui n'ont guère d'autres choix que de louer pour continuer à vivre sur le territoire où ils exercent aussi leur activité professionnelle (refus de prêt, file d'attente pour logement social, etc.).

Le taux de pauvreté de 34% chez les locataires (qui représentent plus de 25% des résidents) vaut trois fois celui des propriétaires, et le taux de surcharge des coûts du logement est de 26% pour ceux qui louent aux prix du marché et de 8% pour ceux qui bénéficient d'un loyer réduit contre 0,9% pour les propriétaires (Eurostat).

³⁷ Le propriétaire final (tout comme l'accédant mais dans une moindre mesure) tire un gain d'opportunité de sa propre habitation, à la fois substantiel aux prix du marché mais tout à fait marginal du point de vue fiscal en raison de sa sous-évaluation, voit ce dernier ne plus entrer dans son revenu global et ne plus être imposé après la réforme.

Bien évidemment, un effort intéressant et qu'il convient de souligner a été entrepris par le récent subventionnement des loyers³⁸, mais un geste supplémentaire aurait pu s'avérer utile et appréciable, particulièrement pour ceux qui ne peuvent pas bénéficier de la subvention mais qui, malgré tout, se trouvent en situation d'inconfort, voire de précarité relative³⁹.

Dans le cadre de cette réforme fiscale, les experts de l'ACD devraient pouvoir proposer un mécanisme en faveur du locataire.

³⁸ Le montant de cette aide mensuelle peut monter jusqu'à un maximum de 300 euros en fonction du revenu et de la composition du ménage. La jauge pour le bénéfice de cette subvention a été fixée à un loyer correspondant à plus de 33% du revenu disponible net.

³⁹ Exemple réel : un couple avec trois enfants qui gagne 2 x 2.000 euros nets et obtient 1.000 euros d'allocations devrait verser un loyer de plus de 1.650 euros pour obtenir la subvention. Si celui-ci verse actuellement la moitié hors charges pour une superficie de surcroît non adaptée, le confrontant au risque de surpeuplement, il ne l'obtiendra point. Selon l'Observatoire de l'habitat, le prix moyen de la location d'une maison est, au 1^{er} trimestre 2016, de 2.587 euros (2.630 euros pour quatre chambres) et celui de l'appartement de 1.429 euros (2.968 euros pour quatre chambres), soit, respectivement 52,6% et 59,4% du leur revenu net pour quatre chambres ; dans ce cas, le ménage bénéficierait certes de la subvention d'un maximum de 300 euros, ce qui porterait alors le loyer respectivement à 46,6% et 53,4% de son revenu net. Toutefois, non seulement ce ménage subit-il déjà une claire surcharge financière liée à son logement dans la situation actuelle (au sens d'Eurostat, plus de 40% de son revenu disponible équivalent consacrées au logement), mais il aggraverait nettement sa situation s'il changeait pour un logement de quatre chambres à la fois pour augmenter son confort et pour bénéficier de la subvention (actuellement 47% contre 139% de son revenu disponible équivalent après déménagement et prime !).

3. Initiatives fiscales en matière de transport durable

Les initiatives concernant le traitement fiscal des véhicules sont de deux types :

- l'aménagement des dispositions concernant l'avantage en nature résultant de la mise à disposition à titre gratuit ou à prix réduit d'une voiture de service ;
- l'introduction d'un abattement pour mobilité durable pour l'acquisition de certains véhicules moins nuisibles à l'environnement.

3.1. L'avantage en nature en cas de mise à la disposition à titre gratuit ou à prix réduit d'une voiture de service que le salarié peut utiliser pour ses besoins privés

Article 1^{er}, point 8° du projet de loi modifiant l'article 104, alinéa (3) LIR

Projet de règlement grand-ducal du ... portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

L'article 104 définit les recettes et fixe les critères de leur évaluation. Dans le passé, les principes d'évaluation de la mise à disposition à titre gratuit ou à prix réduit d'une voiture de service que le salarié peut utiliser pour ses besoins privés ont été fixés par voie de circulaire du directeur des contributions. La valeur annuelle de l'avantage est fixée actuellement à 1,5 % de la valeur du véhicule neuf par la circulaire du directeur des contributions LIR n° 104/1 du 1^{er} septembre 2015 qui a comme objet l'évaluation de certains avantages mis à disposition par un employeur à ses salariés.

Dans un souci de motiver les employeurs et les salariés à opter pour des voitures plus propres, l'avantage en nature forfaitaire sera calculé de manière plus différenciée à l'avenir.

Pour cette raison, l'article 104, alinéa 3 est modifié afin de donner la possibilité au pouvoir réglementaire de prévoir l'évaluation forfaitaire en fonction des critères écologiques.

Le projet de règlement grand-ducal établit, pour certains avantages en nature, des règles d'évaluation forfaitaire, étant donné qu'une estimation aux prix usuels, telle que prévue par l'article 104, alinéa (2) LIR, n'est pas toujours possible.

L'évaluation forfaitaire n'a toutefois qu'un caractère subsidiaire par rapport aux règles d'évaluation de l'article 104, alinéa 2 de la loi.

Le projet de règlement reprend la Circulaire du directeur des contributions L.I.R. n° 104/1 du 10 mars 2015 relative à l'évaluation de certains avantages accordés par l'employeur à ses salariés :

- a) mise à la disposition à titre gratuit ou à loyer réduit d'une habitation,
- b) mise à la disposition à titre gratuit ou à prix réduit d'une voiture de service que le salarié peut utiliser pour ses besoins privés.

Toutefois, il est prévu de remplacer le taux actuel de 1,5 % par une fourchette allant de 0,5 % à 1,8 %, comme le montre le tableau ci-dessous :

Catégories d'émissions de CO ₂	Motorisation essence (seule ou hybride) ou avec motorisation au gaz naturel comprimé (GNC)	Motorisation diesel (seule ou hybride)	Motorisation à 100% électrique ou à l'hydrogène
0 g/km			0,5 %
>0-50 g/km	0,8 %	1,0 %	
>50-110 g/km	1,0 %	1,2 %	
>110-150 g/km	1,3 %	1,5 %	
>150 g/km	1,7 %	1,8 %	

Par ailleurs, l'article 8 du projet de règlement grand-ducal dispose qu'il n'y a pas d'imposition d'un avantage en nature en cas de mise à disposition par l'employeur au salarié d'un cycle à pédalage assisté ou d'un cycle.

La Chambre des salariés, tout en pouvant se rallier à cette mesure incitant les entreprises à mettre à la disposition de leurs salariés des moyens de déplacement plus écologiques, note toutefois que les frais d'exploitation des voitures peuvent être déduits de la base imposable des entreprises.

Elle rappelle que le projet de loi 5801 déposé le 6 novembre 2007 définissait un seuil pour les émissions de CO₂ au-delà duquel les dépenses d'exploitation du véhicule n'auraient plus été déductibles de la base imposable. Le seuil proposé s'élevait à 190 g de CO₂ par km et à 180 g de CO₂/km à partir de 2010. Ainsi, pour un véhicule émettant 200 g de CO₂/km, les dépenses d'exploitation n'auraient plus pu être déduites du bénéfice imposable. Or, cette disposition, n'a pas été reprise dans la loi définitive.

Ne serait-il pas nécessaire d'y songer à nouveau, surtout en présence de valeurs d'émission plus restrictives en matière d'imposition de l'avantage en nature en cas de mise à la disposition de voitures aux salariés.

3.2. Introduction d'un abattement pour mobilité durable pour l'acquisition de certains véhicules pas ou moins nuisibles à l'environnement

Article 1^{er}, point 21° du projet de loi insérant le nouvel article 129d LIR et point 24° modifiant l'article 139 LIR

Projet de règlement grand-ducal du ... 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 du portant modification du règlement grand-ducal 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)

Le nouvel article 129d introduit un abattement de revenu imposable qualifié d'abattement pour mobilité durable pour l'acquisition de certains véhicules qui se caractérisent tous par le fait qu'ils sont soit des véhicules à zéro émissions, soit des véhicules dont les émissions en dioxyde de carbone (CO₂) et en oxydes d'azote (NO_x) sont sensiblement plus basses que celles de véhicules semblables fonctionnant aux carburants conventionnels, à savoir à l'essence ou au diesel.

Seul le contribuable âgé de 18 ans au moins a droit à la déduction d'un abattement pour mobilité durable. Le contribuable doit utiliser le véhicule pour lequel il sollicite la déduction d'un abattement à des fins exclusivement privées et il doit être propriétaire juridique dudit véhicule. Sont donc exclus les véhicules utilisés dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise commerciale ou dans le cadre de l'exercice d'une profession libérale, ainsi que ceux utilisés dans le cadre d'un contrat de location ou leasing.

L'abattement pour mobilité durable s'élève à :

- 5.000 euros en cas d'acquisition d'une voiture qui fonctionne exclusivement à l'électricité ou exclusivement avec une pile à combustible à hydrogène dont la date de la première immatriculation se situe après le 31 décembre 2016
- 2.000 euros en cas d'acquisition d'une voiture qui fonctionne au gaz naturel comprimé ou suivant le principe de la bicarburant avec le gaz naturel comprimé comme deuxième carburant et dont la date de la première immatriculation se situe après le 31 décembre 2016
- 300 euros en cas d'acquisition d'un cycle ou d'un cycle à pédalage assisté

Le montant de l'abattement est réduit du montant de toute aide directe payable le cas échéant par l'État luxembourgeois ou par un État tiers ou encore par tout autre organisme public indigène ou étranger pour financer l'acquisition du véhicule déclenchant l'abattement.

L'alinéa 4 du nouvel article 129d précise l'ordre de déduction des abattements. Ainsi, il échet de déduire d'abord l'abattement pour charges extraordinaires prévu par les articles 127 et 127bis, ainsi que l'abattement extra-professionnel visé à l'article 129b et finalement l'abattement pour mobilité durable. L'abattement pour mobilité durable est déduit au cours de l'année d'imposition au cours de laquelle le véhicule donnant droit à l'abattement est payé intégralement.

Est-ce que cette disposition signifie que, dans le cadre d'un prêt en vue de l'achat du véhicule, le contribuable ne peut prétendre à l'abattement qu'à la date du remboursement intégral du prêt ou l'abattement peut-il être utilisé au moment du paiement du véhicule au garagiste ?

Par ailleurs, un nombre considérable de contribuables ne pourront probablement pas faire valoir l'abattement, étant donné que leurs possibilités de déduction sont déjà épuisées et/ou leur revenu est trop faible pour permettre de bénéficier de l'abattement.

La question se pose par conséquent si cette mesure n'est pas davantage destinée aux classes moyennes supérieures urbaines, au lieu de l'ensemble des contribuables.

S'il faut des mécanismes d'incitation bénéficiant à tous les contribuables, et notre chambre adhère à une telle politique, il faudra procéder par la création d'un crédit d'impôt ou l'allocation d'une subvention.

En outre, une mesure bénéficiant à l'ensemble de la population serait la gratuité des transports publics.

À titre subsidiaire et en cas de maintien de l'actuelle formule, la CSL propose que l'abattement soit plus gradué, à l'instar de l'avantage en nature en cas de mise à la disposition à titre gratuit ou à prix réduit d'une voiture de service que le salarié peut utiliser pour ses besoins privés.

Pourquoi, en effet, accorder d'un côté un abattement uniquement pour des véhicules privés à zéro émissions, tandis que, de l'autre, le présent projet de loi prévoit un traitement fiscal échelonné et plus avantageux que la législation actuelle pour la mise à disposition d'une voiture à essence ou diesel offert au titre d'avantage en nature par l'employeur ?

Le nombre d'abattements dont un contribuable peut bénéficier est limité dans le temps. Chaque contribuable peut déduire au cours d'une période de 5 ans un abattement de revenu du chef d'une voiture et un abattement de revenu du chef d'un cycle. Les abattements « voiture » et « cycle » peuvent donc être cumulés, alors que si l'on a bénéficié d'un abattement « voiture », il faudra attendre 5 ans pour en bénéficier à nouveau. La même disposition vaut pour un cycle.

Les projets de règlements grand-ducaux transposent la mesure relative à l'abattement pour mobilité durable dans la section de la retenue sur traitements et salaires.

Ainsi, les contribuables soumis à la retenue à la source sur les traitements et salaires peuvent solliciter la déduction de l'abattement visant à favoriser la mobilité durable introduit par l'article 129d dans le cadre d'une demande en modération d'impôt.

D'après la fiche financière du projet de loi, l'introduction de ces deux mesures d'incitation fiscale « transport » devrait susciter une moins-value fiscale d'1 million d'euros pour l'année budgétaire 2017 et de 5 millions d'euros pour les années budgétaires suivantes.

4. Mesures en faveur des entreprises

4.1. Impôt sur la fortune minimum

(art. 3, 1° modifiant le §8 de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune)

L'impôt sur la fortune minimum des sociétés de participations financières (SOPARFI) sera augmenté à 4.815 euros contre 3.210 euros à l'heure actuelle. Les autres montants minima restent inchangés.

4.2. Tarif de l'impôt sur le revenu des collectivités

(art. 2, 2° modifiant l'article 174 L.I.R.)

Le tarif de l'impôt sur le revenu des collectivités qui est à l'heure actuelle de 20% pour les revenus imposables de moins de 15 000 euros et de 21% pour les revenus imposables dépassant ce seuil connaîtra avec la réforme fiscale des modifications substantielles.

Ainsi, trois tranches seront distinguées à l'avenir avec des taux qui seront progressivement abaissés de deux points de pourcentage :

1. 15% lorsque le revenu imposable est inférieur à 25.000 euros ;
2. 3 750 euros plus 33% (39% en 2017) du revenu dépassant 25.000 euros lorsque le revenu imposable est compris entre 25.000 et 30.000 euros ; et
3. 18% (19% en 2017) lorsque le revenu imposable dépasse les 30.000 euros.

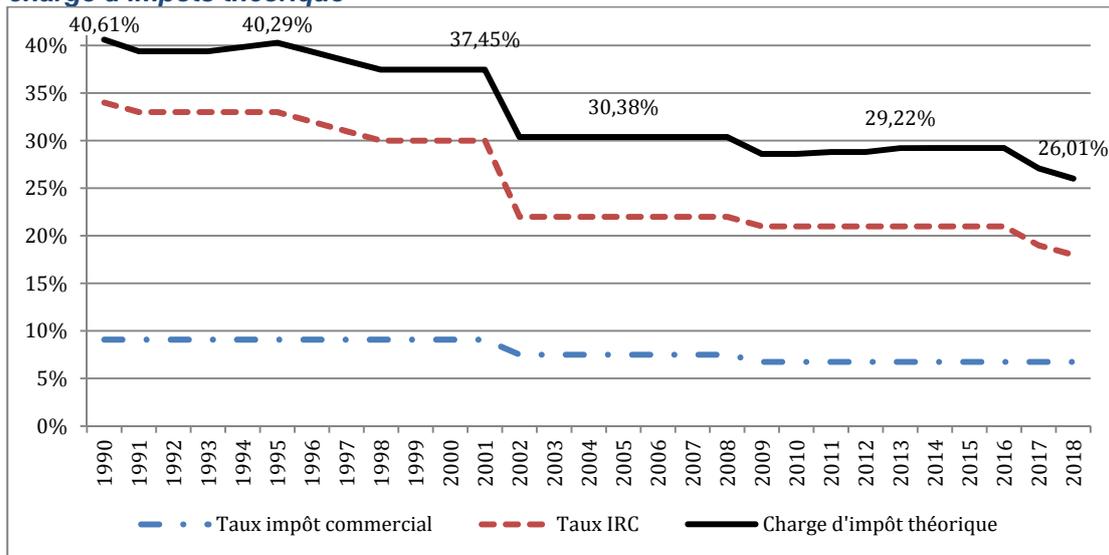
L'écart entre les taux minimal et maximal de l'IRC devenant relativement important, l'introduction d'une tranche intermédiaire, permettant de lisser le passage entre les deux, se justifie selon le gouvernement afin de ne pas trop pénaliser les collectivités se situant dans les tranches de revenu intermédiaire.

Toutefois, aucune information n'est donnée en ce qui concerne la répartition par tranches d'imposition des entreprises, ni même des différents secteurs d'activité (industrie, secteur financier, etc.), alors même que ces informations permettraient de mieux appréhender quel serait l'impact de la modification du tarif sur les PME, les grandes entreprises, ainsi que sur les différentes activités. La Chambre des salariés estime que la publication de telles statistiques est indispensable pour juger du bien-fondé et de l'impact des modifications prévues de l'article 174 LIR.

Du fait de ces modifications, le taux nominal global de l'IRC diminuera de 22,47% à 19,26% au maximum en 2018 (y compris l'impôt de solidarité). Si l'on prend en compte la charge d'impôt globale⁴⁰, le taux baissera de 29,22% à l'heure actuelle à 26,01% en 2018. Si l'on prend plus de recul, la charge d'impôts globale des entreprises a diminué de près d'un tiers depuis le début des années 1990, et cela principalement du fait des adaptations à la baisse successives du taux d'IRC.

⁴⁰ IRC + impôt commercial communal (Luxembourg-Ville) + impôt de solidarité.

Évolution des taux d'impôts commercial et sur le revenu des collectivités et de la charge d'impôts théorique



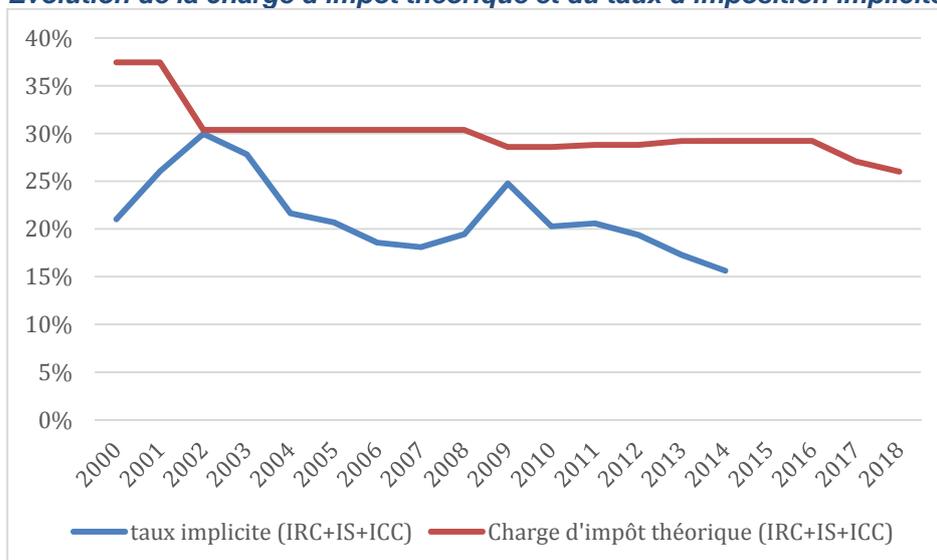
Source : Administration des contributions directes ; Graphique : CSL

Le gouvernement estime dans la fiche financière du projet de loi que les modifications du taux IRC et de l'impôt sur la fortune minimum augmenteront les recettes fiscales de 15 millions d'euros en 2017. Toutefois, pour les années suivantes les recettes fiscales diminueront de 52 millions d'euros en 2018 et de 102 millions d'euros en 2019 et 2020.

Face à ce constat, la CSL attire l'attention sur le fait que ces prévisions sont entourées de grandes incertitudes puisqu'il est impossible tant de préciser le taux effectif moyen actuel d'imposition des collectivités au Luxembourg, que d'analyser et de mesurer les répercussions qu'aura une baisse du taux luxembourgeois d'imposition des entreprises sur les finances publiques. De ce fait, la détermination d'un taux optimal en lien avec un éventuel élargissement futur de la base d'imposition (avec toutes les incertitudes que celui-ci comporte par ailleurs) semble impossible.

Une approximation du taux effectif moyen d'imposition peut se faire en recourant au taux implicite d'imposition, qui se calcule en faisant le rapport entre les revenus de l'ensemble des collectivités (issu de la comptabilité nationale) et les recettes perçues au titre de l'imposition des revenus (IRC, impôt de solidarité et impôt commercial communal (ICC)). L'évolution de ce taux implicite depuis 2007 est représentée dans le graphique suivant :

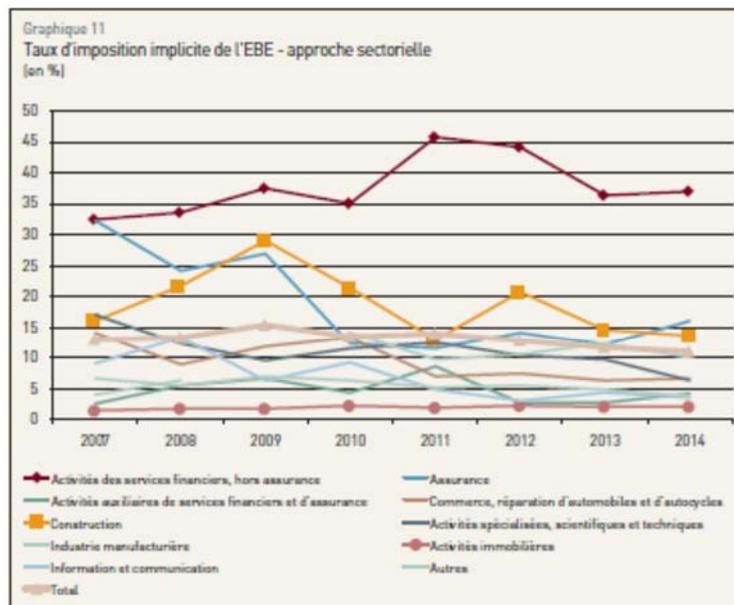
Évolution de la charge d'impôt théorique et du taux d'imposition implicite



Sources : Administration des contributions directes et Statec ; graphique : CSL

Au vu de ces données, on constate que le taux d'imposition moyen des entreprises serait dans les faits environ moitié moins élevé que le taux nominal, notamment du fait des nombreuses possibilités de déductions et de bonifications prévues par la législation fiscale.

Dans son bulletin 2015/03, la Banque centrale du Luxembourg se penche également sur les taux d'imposition implicites⁴¹ des entreprises et constate qu'il existe de grandes différences selon les branches économiques, comme en témoigne son graphique suivant :



Note : les résultats obtenus par la BCL diffèrent légèrement de ceux de la CSL du fait de la non-prise en compte de la consommation de capital (amortissements).

Voici les principaux constats qui découlent de l'analyse de la BCL de ces taux d'imposition :

- « Le taux d'imposition implicite est le plus élevé pour le secteur des services financiers hors assurance. A plus de 30 %, il est aussi presque trois fois plus élevé que le taux moyen de l'économie. Le recul relatif de ce secteur dans l'EBE total implique donc un recul du taux d'imposition implicite de l'ensemble de l'économie » ;
- « Si, en parts relatives de l'EBE, la progression des activités auxiliaires de services financiers semble compenser le recul des banques, tel n'est nullement le cas pour l'impôt sur les sociétés puisque le taux d'imposition implicite des auxiliaires financiers est très bas » ;
- « On note aussi que la part relative des activités immobilières dans l'EBE est très élevée, mais que leur taux d'imposition implicite n'a été que de 2 % en moyenne sur la période 2007-2014, le taux le plus bas de toutes les branches » ;
- « Prises dans leur ensemble, les parts dans l'EBE du secteur manufacturier et du secteur des services financiers hors assurance ont reculé de 34% en 2000 à 20% en 2014 » ;
- « Une hétérogénéité sectorielle aussi forte des taux d'imposition implicites est d'autant plus surprenante que le taux d'imposition statutaire s'applique de manière homogène à toutes les entreprises. [...] Elle amène à s'interroger sur le degré de facilité avec lequel certaines branches plutôt que d'autres parviennent à exploiter les possibilités du code fiscal afin d'éviter l'impôt ».

⁴¹ Le taux d'imposition implicite est calculé en divisant le montant des impôts effectivement payés par l'excédent brut d'exploitation.

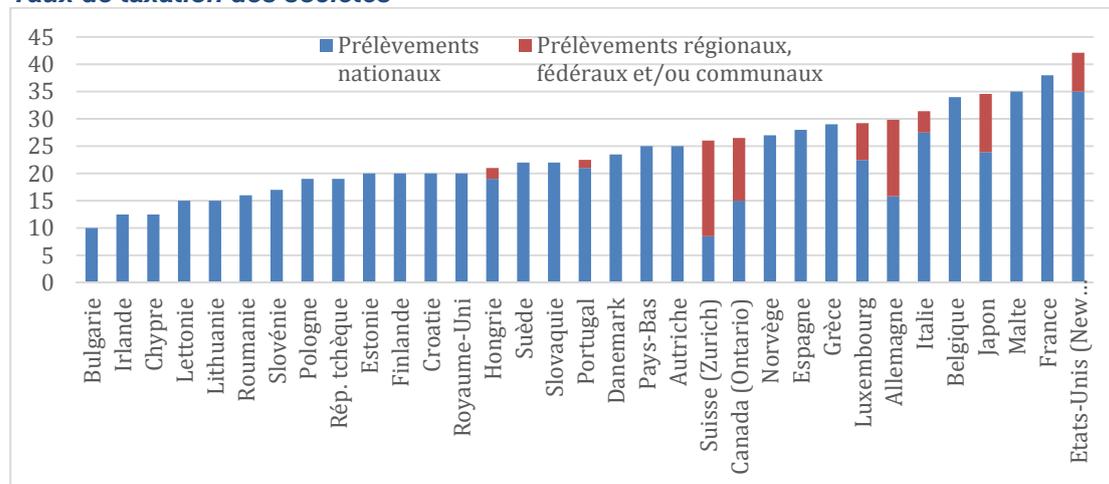
D'autre part, selon la dernière étude « *Paying Taxes 2016* » de PricewaterhouseCoopers (PwC) et de la Banque mondiale, qui mesure notamment le taux d'imposition total moyen pour une entreprise « type » de taille moyenne⁴² selon les règles fiscales en vigueur en 2014, ce taux d'imposition total moyen des entreprises au niveau mondial correspond à 40,8 % de leur résultat commercial. Pour le Luxembourg, le taux correspondant est de 20,1%. Toutefois, le taux d'imposition du seul bénéfice n'est que de 4,2%.

La CSL ne peut que se rallier à la dernière remarque de la BCL ci-dessus pour observer que des stratégies fiscales permettent à certaines entreprises de réduire leur taux d'imposition de manière légale en utilisant toutes les possibilités du système actuel d'imposition. La CSL souhaite souligner que cette optimisation fiscale, bien que légale, constitue un manque à gagner du côté des recettes fiscales en provenance des entreprises et qu'à ce titre, la réforme fiscale devrait contenir des garde fous afin de préserver cette source de recettes fiscales. Les systèmes fiscaux devraient en effet être modifiés afin de prendre en considération des failles apparues au cours du processus de mondialisation et qui ont permis à certaines entreprises de pratiquer impunément et légalement leur évasion fiscale.

Or, force est de constater que la présente réforme fiscale rajoute à l'arsenal d'optimisation fiscale des entreprises un nouvel outil, à savoir les amortissements différés, qui permettront aux entreprises de mieux optimiser leur bénéfice fiscal et, partant, de réduire le montant d'IRC et/ou d'impôt sur la fortune dû (voir ci-après).

Globalement, la CSL se doit de rappeler que le taux d'imposition nominal n'est pas un facteur d'attractivité aussi important que d'aucuns ne veulent le faire croire. En effet, si on observe les taux de prélèvements nationaux, fédéraux, régionaux et communaux dans les pays européens et dans certaines grandes économies mondiales, on constate que ce ne sont pas toujours les pays les plus attractifs qui disposent des taux d'imposition les plus faibles.

Taux de taxation des sociétés



Source : Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2015, Bundesministerium der Finanzen

Ainsi, les pays voisins du Luxembourg, de même que le Japon et les États-Unis, affichent tous des taux d'imposition plus élevés que le Luxembourg, ce qui ne les empêche pas de compter régulièrement parmi les économies les plus attractives et compétitives du monde dans divers classements internationaux. Ainsi, si l'imposition des revenus est un facteur dans le choix de l'implantation d'une entreprise, il n'en est qu'un parmi tant d'autres, et bon nombre d'autres éléments (stabilité politique, environnement macroéconomique, situation géographique, etc.) sont pris en compte par les entreprises pour jauger de l'attractivité d'un pays.

⁴² *Paying Taxes 2016* évalue les impôts et cotisations annuels obligatoires des petites et moyennes entreprises, sur la base d'une « société type », une PME industrielle ou commerciale, créée le 1^{er} janvier 2013. Les impôts et cotisations évalués comprennent l'imposition des bénéfices, les cotisations et les charges sociales supportées par l'employeur, la taxe foncière, l'impôt sur la transmission du patrimoine, l'imposition des dividendes, l'impôt sur les plus-values, la taxe sur les transactions financières et les taxes sur la collecte des déchets, les taxes sur les véhicules et de circulation routière et d'autres droits et taxes accessoires.

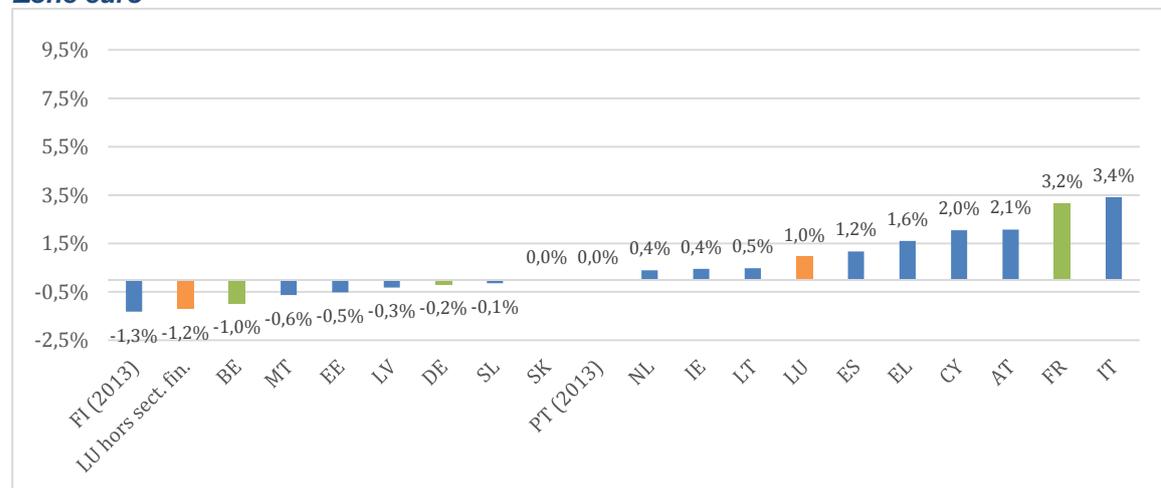
De façon plus générale, la CSL regrette le choix du gouvernement de ne pas profiter de la réforme fiscale afin de remédier de façon conséquente à la distorsion déjà forte de l'équité fiscale entre les personnes morales et les personnes physiques en visant une fiscalité axée sur la durabilité (économique, sociale et environnementale) des entreprises par opposition à une pure optique financière de court terme.

Par ailleurs, le gouvernement se réserve la possibilité de procéder à des ajustements complémentaires en la matière si ceux-ci s'avèrent nécessaires à l'avenir, notamment du fait de la mise en œuvre des règles *Base Erosion and Profit Shifting* de l'OCDE.

À côté des questions d'assiettes fiscales, il convient de ne pas omettre d'autres aspects de la fiscalité des entreprises. L'impôt sur les sociétés est en effet loin de constituer le seul élément fiscal pour les entreprises, puisqu'elles paient également en amont d'autres impôts sur la production, dont on déduit les subventions d'exploitation.

Or, le moins que l'on puisse dire, c'est que le Luxembourg est en position très favorable en la matière. Si, dans leur ensemble, les impôts – subventions sur la production représentent 1% de la valeur ajoutée brute en 2014, hors secteur financier, ils n'en représentent plus que - 1,2%, ce qui veut dire que les subventions excèdent les impôts sur la production.

Impôts moins subventions sur la production en pourcentage de la valeur ajoutée, 2014, Zone euro



Il faut dire qu'au Luxembourg, cet impôt est presque exclusivement constitué de la taxe d'abonnement sur les sociétés qui est payée par le secteur financier.

4.3. Transmission d'entreprises

(art. 1er, 4° modifiant l'art. 39 L.I.R.)

En cas de cessation d'activités et de transfert d'une entreprise à un nouvel exploitant (que ce soit à titre gratuit ou onéreux), l'ancien exploitant aura désormais la possibilité de continuer à détenir les immeubles affectés à l'entreprise plutôt que de les transférer dans son patrimoine privé ou de les céder en même temps que les autres biens, ce qui aurait pour effet de générer immédiatement des plus-values imposables.

Ainsi, en continuant à détenir l'immeuble tout en le laissant à la disposition du nouvel exploitant par le biais d'une location, le propriétaire peut transmettre son entreprise à un prix moins élevé tout en évitant de devoir supporter dans l'immédiat une charge fiscale conséquente.

Il est également possible pour le propriétaire de déduire en tant que dépenses d'exploitation les frais courants, les intérêts débiteurs ainsi que les amortissements à condition que l'exploitant verse un loyer. En cas de mise à disposition gratuite, le propriétaire ne peut pas bénéficier de la possibilité de déduction des dépenses d'exploitation.

Toutefois, il ne s'agit là que d'un report de l'imposition de la plus-value. Si le propriétaire décide par la suite de transférer l'immeuble en question dans son patrimoine privé, de le céder à titre onéreux, ou si le nouvel exploitant cesse ses activités ou les transfère dans un autre immeuble, la plus-value de cession sera imposable, sauf si le propriétaire retrouve un autre exploitant pour l'immeuble.

Le report d'imposition de la plus-value reste maintenu en cas de donation, de succession ou si le nouveau propriétaire reprend l'immeuble à titre gratuit.

Si l'exposé des motifs du présent projet de loi insinue qu'il s'agit « de faciliter les transmissions d'entreprises à la prochaine génération » (p. 41), le commentaire des articles précise qu'il s'agit de « faciliter la continuité des entreprises et leur transmission soit à des membres de la famille, soit à des tierces personnes, notamment des salariés des entreprises. » (p. 53) tandis que le nouveau texte de l'article 39 ne parle que d'un « autre contribuable » ou du « contribuable qui a repris les activités ».

4.4. Immunisation temporaire des plus-values de conversion relatives à certains actifs libellés dans une devise étrangère

(art. 1er, 5° modifiant l'art. 54bis L.I.R.)

Sur demande, les entreprises réalisant des plus-values sur des actifs libellés en monnaie étrangère et censés représenter leurs fonds propres peuvent bénéficier d'une immunisation temporaire de la plus-value de conversion. Les biens auxquels s'appliquera cette nouvelle disposition sont déterminés par règlement grand-ducal.

Pour l'instant, une telle disposition existe déjà pour les seules entreprises qui investissent la contrepartie de leurs fonds propres en devises étrangères, et non pas en immeubles, biens d'équipement et stock de marchandises, c'est-à-dire pour des entreprises faisant partie du secteur financier (banques, assurances, dépositaires de titres, etc.)

4.5. Report de pertes

(art. 1^{er}, 12^o et art. 4 modifiant l'art. 114 L.I.R. et le §9bis de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial)

Dans la législation actuelle, les pertes réalisées après le 31 décembre 1990 sont déductibles de l'impôt sur le revenu sous forme de dépenses spéciales ainsi que de l'impôt commercial sans limitation dans le temps ou quant au montant.

Avec la réforme, la déduction des pertes réalisées après le 31 décembre 2016 sera limitée à dix-sept années, période que le gouvernement juge suffisante pour qu'une entreprise viable compense une perte réalisée. Les pertes réalisées au cours des exercices d'exploitation 1991 à 2016 restent reportables sans limitation temporelle, mais devront à l'avenir être, le cas échéant, déduites en avant les pertes plus récentes. Quoiqu'il en soit, les dispositions de l'article 109, alinéa 1^{er}, numéro quatre sont maintenues, c'est-à-dire que les dépenses spéciales autres que les pertes sont à déduire en premier lieu.

Contrairement à ce qui avait été annoncé à la presse lors de la présentation des compléments apportés au projet de réforme fiscale le 21 avril 2016⁴³, les pertes ne seront pas « reportables à concurrence de 75% des bénéfices réalisés les années suivantes. »

La CSL s'interroge par ailleurs sur la raison d'être de la limitation à 17 ans de la possibilité de reporter des pertes ? Pourquoi le législateur ne retient-il pas une période de 10, 15 ou 20 ans par exemple ?

Plutôt que la limitation dans le temps retenue, et en partant du principe que plus une perte est ancienne, moins elle a d'impact sur les performances et résultats actuels de l'entreprise, ne serait-il pas plus judicieux de proposer une déductibilité dégressive des pertes ? Par exemple, une perte subie au cours de l'exercice N, serait déductible à 100% au cours de l'exercice suivant (N+1), au maximum 75% de la perte en N+2, et ainsi de suite.

4.6. Bonification d'impôt pour embauchage de chômeurs

(art. 5 modifiant la loi modifiée du 31 décembre 1996)

Le dispositif permettant de bénéficier d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs, censé expirer au 31 décembre 2016, est prolongé jusqu'au 31 décembre 2019.

La CSL salue expressément la prolongation de ce dispositif qui favorise la réintégration des demandeurs d'emploi sur le marché de l'emploi.

⁴³http://www.mf.public.lu/actualites/2016/04/reforme_fiscale_210416/index.html

4.7. Bonification d'impôt pour investissement

(art. 1^{er}, 26^o modifiant l'art. 152bis L.I.R.)

Afin d'inciter les entreprises à investir davantage, le gouvernement propose d'augmenter les taux de la bonification d'impôt pour investissements complémentaire et global.

L'investissement complémentaire correspond aux nouveaux achats de biens éligibles. La bonification d'impôt sur le revenu est portée à 13% du montant investi (contre 12% auparavant).

Pour ce qui est de l'investissement global, c'est-à-dire de l'ensemble des investissements – y compris de remplacement – en biens éligibles, le taux est porté à 8% au lieu de 7% pour la tranche d'investissement ne dépassant pas 150 000 euros. Pour la tranche d'investissement global dépassant les 150.000 euros, le taux de bonification restera inchangé à 2%.

Finalement, pour ce qui est du cas particulier des immobilisations visées à l'article 32bis L.I.R.⁴⁴, les bonifications sont portées à 9% (au lieu des 8% actuels) pour la tranche de moins de 150.000 euros, tandis que pour la tranche dépassant ce seuil le taux reste à 4%.

On peut remarquer que ce dispositif de bonification de l'impôt pour investissement a connu de nombreuses adaptations au cours des dernières années, les taux ayant été adaptés tant à la hausse qu'à la baisse. Ainsi, le taux de bonification pour l'investissement complémentaire est passé de 10% entre 2002 et 2007, à 12% de 2008 à 2010, puis à 13% pour 2011 et 2012, et a diminué à 12% depuis 2013. Pour l'investissement global, le taux pour la tranche de moins de 150.000 euros était de 6% jusqu'en 2010 pour passer à 7%, tandis que pour la tranche dépassant les 150.000 euros le taux était de 2% jusqu'en 2010 pour passer à 3% en 2011 et 2012 puis redescendre à 2% depuis. Dès lors, ce taux de bonification est un outil tant de la politique fiscale que des politiques conjoncturelle et industrielle (pour inciter les entreprises à investir davantage). En effet, il s'agit là d'un moyen supplémentaire d'attirer des entreprises étrangères sur le territoire.

Cependant, suite à un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne de décembre 2010⁴⁵, le bénéfice de cette bonification d'impôt doit également être accordé pour les investissements éligibles effectués dans un autre État membre de l'Espace économique européen.

⁴⁴ Installations plus respectueuses de l'environnement et aménagement de postes de travail pour personnes handicapées physiques.

⁴⁵ Tankreederei I (C-287/10)

4.8. Amortissements différés

(art. 1^{er}, 3^o et art. 3, 2^o modifiant l'art. 32 L.I.R. et le §8a de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune)

La réforme fiscale introduit la possibilité, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, de reporter (mais non pas d'anticiper) les déductions pour amortissement. De telles pratiques existeraient déjà dans d'autres pays européens.

La nouvelle disposition diffère de l'amortissement linéaire déjà prévu dans la loi par le fait que les contribuables peuvent opérer l'amortissement (et par là la déduction de l'amortissement ou d'une quote-part de celui-ci) au cours d'un des exercices d'exploitation suivants plutôt que de le faire annuellement. Quelle que soit la méthode choisie, la durée usuelle d'utilisation du bien amorti reste la même.

Selon le gouvernement, une telle mesure « devrait par ailleurs contribuer à élargir le nombre de contribuables soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités et constitue une mesure contre l'accumulation de pertes fiscales. » En effet, dans la logique comptable, l'amortissement vient réduire le revenu et donc l'IRC dû. En reportant l'amortissement à une année ultérieure, l'entreprise aura donc des revenus plus élevés et paiera donc *a priori* plus d'IRC. Toutefois, elle pourrait également permettre aux entreprises d'optimiser leur charge fiscale en déduisant les amortissements différés accumulés au cours d'une année où leurs bénéfices sont exceptionnellement élevés. Ainsi, pour une entreprise qui parvient à dégager une perte fiscale avant amortissements peut attendre une année au cours de laquelle a des bénéfices fiscaux et ainsi minimiser le montant d'IRC à payer. L'exemple qui suit permet d'illustrer ce cas de figure.

Soit une entreprise qui dégage, de par ses activités normales et de façon structurelle, une perte fiscale annuelle de 1 000 euros (et ne paye donc pas d'IRC). Si cette entreprise acquiert l'année N un bien amortissable d'une valeur de 10.000 euros, avec une durée d'utilisation usuelle de 5 ans et une valeur de récupération de 1 000, l'amortissement à opérer annuellement selon la législation actuelle s'élève à $(10.000 - 1.000) / 5 = 1.800$ euros. Supposons par ailleurs que l'année N+3 l'entreprise dégage, de façon exceptionnelle, un revenu imposable de 4.000 euros.

Année	Amortissement linéaire				Amortissement différé			
	Amort. opéré	Revenus imposables		IRC payer ?	Amort. opéré	Revenus imposables		IRC payer ?
		avant amort.	après amort.			avant amort.	après amort.	
N	1.800	-1.000	-2.800	Non	0	-1.000	-1.000	Non
N+1	1.800	-1.000	-2.800	Non	0	-1.000	-1.000	Non
N+2	1.800	-1.000	-2.800	Non	0	-1.000	-1.000	Non
N+3	1.800	4.000	2.200	Oui	4.000	4.000	0	Non
N+4	1.800	-1.000	-2.800	Non	5.000	-1.000	-6.000	Non

Le nouveau mécanisme d'amortissement différé permettra donc aux entreprises, et principalement à celles qui parviennent, de façon structurelle, à dégager une perte fiscale, de garder en réserve un outil afin de minimiser l'IRC à payer, si au cours de la période d'amortissement survient une année de bénéfices exceptionnellement élevés (dans l'exemple ci-dessous, l'année N+3).

Par ailleurs, le report des amortissements peut permettre à des collectivités de profiter de bonifications d'impôts dont elles n'auraient pas pu profiter du fait d'une cote d'impôt trop faible.

Outre ces formes d'optimisation au niveau de l'IRC, le gouvernement admet que cette nouvelle forme d'amortissement peut également permettre aux collectivités de réduire à zéro l'impôt sur la fortune dû. En effet, une collectivité peut bénéficier d'une réduction de l'impôt sur la fortune dû si elle met de côté (pour une période de cinq années au moins), dans une « réserve quinquennale », une partie de ses bénéfices. Le montant maximal de cette réduction est d'un cinquième du montant en réserve sans pouvoir dépasser le montant dû au titre de l'IRC. Or, de par la logique comptable, les amortissements viennent réduire les revenus, donc l'impôt sur le revenu dû. En effectuant l'amortissement au cours d'un seul exercice plutôt qu'en l'étalant sur plusieurs années, une entreprise peut donc avoir des revenus et donc un IRC plus élevés qu'il peut déduire du montant dû de son impôt sur la fortune. L'amortissement différé rend donc plus probables les situations où une entreprise peut réduire son IF réduit à zéro en recourant à la constitution d'une réserve quinquennale.

Pour prévenir l'émergence de telles situations et donc de moins-values budgétaires, la réduction de l'impôt sur la fortune sera limitée au montant de l'impôt sur le revenu des collectivités majoré de la contribution au fonds pour l'emploi dû après (plutôt qu'avant) d'éventuelles imputations ⁴⁶ pour les organismes recourant au nouveau mécanisme d'amortissement différé. Ceux-ci ne peuvent donc pas prendre en compte des bonifications d'impôts lorsqu'ils réduisent le montant de l'IF par le biais du mécanisme de la réserve quinquennale.

Par ailleurs, la CSL attire l'attention sur le fait que le tarif de l'impôt sur la fortune a déjà été fortement réduit pour les grandes entreprises ayant une fortune supérieure à 500 millions d'euros. En effet, pour la fortune dépassant ce montant, le taux d'impôt sur la fortune n'est plus que de 0,5 pour mille au lieu de 5 pour mille à partir de l'année d'imposition 2016⁴⁷.

⁴⁶ Bonifications d'impôts.

⁴⁷ Loi du 18 décembre 2015 (mémorial A-n° 245 du 24 décembre 2015)

4.9. Clarification du délai endéans duquel la réserve quinquennale doit être constituée pour pouvoir bénéficier d'une réduction de l'impôt sur la fortune et de l'impact sur la réduction de la cote de l'impôt sur la fortune en cas de dissolution suivie d'une transmission d'un organisme à caractère collectif

(art. 3, 2° modifiant le §8a de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune)

La constitution d'une réserve quinquennale⁴⁸ permet à un organisme collectif de pouvoir demander une réduction de l'impôt sur la fortune. Toutefois, les sociétés ayant des exercices d'exploitation qui diffèrent de l'année d'imposition pourraient bénéficier de la réduction de l'impôt sur la fortune alors que la réserve requise n'est constituée qu'au cours de l'exercice suivant.

En effet, la législation prévoit actuellement que la réserve soit constituée « au plus tard à la clôture de l'exercice d'exploitation suivant celui au titre duquel la réduction de l'impôt sur la fortune est demandée. »

Dorénavant, la réserve devra être constituée « au plus tard au cours du dernier exercice d'exploitation clôturé au cours de l'année d'imposition au titre de laquelle la réduction de l'impôt sur la fortune est demandée. » Cette nouvelle formulation permet ainsi d'éviter le décalage entre réalisation du bénéfice, constitution de la réserve quinquennale et réduction de l'impôt sur la fortune.

4.10 Bénéfices agricoles extraordinaires

(art. 1^{er}, 22° modifiant l'art. 133 L.I.R.)

Pour les exploitants agricoles, la quote-part du bénéfice d'un exercice dépassant la moyenne des bénéfices réalisés au cours des trois exercices précédents ainsi que de l'exercice en cours, est considéré comme étant un revenu extraordinaire et est imposé à un taux fixé par règlement grand-ducal.

Le taux appliqué à ces revenus agricoles extraordinaires reste inchangé et correspond au taux global sans pouvoir dépasser 27%. Toutefois, la limite qui fait en sorte que la réduction d'impôt ne puisse dépasser 5.000 euros est retirée du règlement grand-ducal tandis que la période prise en compte pour déterminer les revenus extraordinaires passe à six exercices (dont l'exercice en cours).

⁴⁸ Une collectivité peut bénéficier d'une réduction de l'impôt sur la fortune dû si elle met de côté (pour une période de cinq années au moins), dans une « réserve quinquennale », une partie de ses bénéfices. Le montant maximal de cette réduction est d'un cinquième du montant en réserve sans pouvoir dépasser le montant dû au titre de l'IRC.

4.11. Déductibilité des investissements nouveaux dans les exploitations agricoles

(art. 1^{er}, 19^o modifiant l'art. 128ter L.I.R.)

Les investissements nouveaux au profit des exploitations agricoles bénéficient à l'heure actuelle d'un dégrèvement fiscal. Ainsi, une quote-part des montants nouvellement investis peuvent être déduits du bénéfice agricole et forestier.

La réforme fiscale incorpore cette disposition dans la loi sur l'imposition des revenus tout en y apportant certaines modifications et en abrogeant l'article 51 de la loi agraire de 2016. Ainsi, pour la tranche d'investissements nouveaux ne dépassant pas 250.000 euros, 30% du montant investi sont déductibles, tandis que pour la tranche dépassant les 250.000 euros, 20% de l'investissement nouveau sont déductibles. Dans la loi agraire de 2016, le seuil correspondant était fixé à seulement 150.000 euros.

Si la déduction de la quote-part des investissements nouveaux donne lieu à une perte, celle-ci est reportable ou compensable selon les dispositions régissant le report des pertes.

4.12 Obligation de déclaration électronique des sociétés

(art. 7, 4^o modifiant le §168 de l'Abgabenordnung)

A l'avenir, les déclarations d'impôt sur le revenu des collectivités, d'impôt commercial communal et d'impôt sur la fortune devront obligatoirement être déposées sous forme électronique.

Le dépôt électronique engendrera dans la plupart des cas une imposition automatique provisoire de la déclaration, réduisant ainsi les délais de traitement des déclarations.

4.13 Comptabilité obligatoire pour les professions libérales

(art. 7, 2^o modifiant le §161 de l'Abgabenordnung)

Dans la situation actuelle, seuls les exploitants commerciaux, agricoles, forestiers ayant soit :

- un chiffre d'affaires supérieur à 50.000 euros ;
- des biens d'exploitation d'une valeur supérieure à 12.500 euros ;
- des biens agricoles ou forestiers d'une valeur supérieure à 25.000 euros ; ou
- un revenu commercial, agricole ou forestier supérieur à 1.500 euros,

sont contraints de tenir une comptabilité régulière. À noter que les membres des professions libérales, sont dispensés de telles obligations par la circulaire du directeur des contributions L.I.R. n° 30 du 15 mai 1970.

Avec la réforme fiscale, tous les exploitants commerciaux, agricoles ou forestiers ainsi que les membres des professions libérales doivent tenir une comptabilité régulière en partie double dès lors qu'ils dépassent un chiffre d'affaires annuel de 100.000 euros. Pour ce qui est des personnes restant en-deçà de ce seuil, la détermination du bénéfice imposable peut continuer à se faire par simple comparaison des recettes et dépenses d'exploitation.

Malgré la hausse conséquente du seuil à partir duquel la tenue d'une comptabilité régulière est obligatoire, la présente disposition est de l'avis de la CSL un bon pas en avant en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, notamment parce

qu'elle réintègre les professions libérales dans le champ des contribuables visés. Toutefois, le doublement du seuil à partir duquel la tenue d'une comptabilité régulière devient contraignante est regrettable, puisque cette hausse dispense bon nombre d'exploitants qui seraient sinon tombés sous le champ d'application de ce paragraphe.

4.14. Fonds de garantie des dépôts Luxembourg (FGDL) et Fonds de résolution Luxembourg (FRL)

Article 2, point 1° du PL visant l'abrogation de l'article 167, l'alinéa 1^{er}, numéro 5 LIR et article 23 du projet de loi

L'article 2, point 1° abroge en matière de l'impôt sur le revenu la déductibilité fiscale des dotations faites par des établissements de crédit à des postes de provisions pour assurer la garantie de certains dépôts bancaires (provision « AGDL⁴⁹ »), tout en permettant de compenser l'extourne des provisions AGDL avec les contributions au Fonds de garantie des dépôts Luxembourg (FGDL) et au Fonds de résolution Luxembourg (FRL) jusqu'en 2026 au plus tard.

L'article 167, alinéa 1^{er}, numéro 5 permet la déduction des dotations faites par des établissements de crédit à des postes de provisions pour assurer la garantie de certains dépôts bancaires.

Les systèmes de garantie des dépôts règlent la solidarité financière entre établissements de crédit d'un même pays quand l'un d'entre eux se trouve dans l'impossibilité d'honorer les engagements envers ses clients. Les mécanismes de protection des dépôts offrent divers avantages, dont celui de protéger les petits épargnants en cas de faillite bancaire.

Or, en vertu de la loi du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement, le système de garantie des dépôts en place au Luxembourg est réformé et le système d'indemnisation des investisseurs est adapté. La partie III de la loi traite en effet des systèmes de protection des déposants et des investisseurs et transpose en droit luxembourgeois la directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts.

Le nouveau système est alimenté par des contributions annuelles des établissements de crédit adhérents. Ainsi, le système privé AGDL, financé ex post, est remplacé par un système public administré par la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et financé ex ante. Le nouveau système public FGDL a la personnalité juridique et constitue une entité juridique distincte de la CSSF. Les contributions dues par les établissements en cause sont collectées par le FGDL.

L'article 23 du projet de loi contient une mesure transitoire visant les extournes des provisions AGDL constituées.

Celles-ci peuvent faire l'objet d'une extourne en plusieurs tranches successives pendant une période transitoire expirant avec l'année d'imposition 2026.

A compter de l'année d'imposition 2016, le montant de la fraction extournée au titre de chaque année d'imposition doit être au moins égal aux montants cumulés des contributions au Fonds de garantie des dépôts Luxembourg et au Fonds de résolution Luxembourg effectuées à charge de la même année d'imposition.

La part de la provision non encore extournée à l'issue de la période transitoire doit être extournée et rattachée au résultat de l'année d'imposition 2026.

⁴⁹ Association pour la Garantie des Dépôts, Luxembourg

4.15. L'imposition des sociétés commerciales et les actions en vue d'endiguer l'optimisation fiscale

La Chambre des salariés prend acte des déclarations du ministre des Finances, qui a annoncé lors d'une conférence de presse⁵⁰, à propos des compléments qui seront apportés au projet de réforme fiscale, que la concrétisation de la transposition des règles BEPS (Base Erosion and Profit Shifting, érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices) au niveau de l'Union européenne risque de l'amener, en concertation avec les entreprises, à réajuster encore à la baisse le taux de l'impôt sur les collectivités afin de préserver la compétitivité des entreprises.

Plus concrètement, le ministre des Finances a déclaré que « la mise en œuvre progressive des mesures BEPS aura inévitablement pour conséquence un certain élargissement de la base imposable des entreprises ». Dans ce cas de figure, les multinationales pourraient décider de ne plus domicilier leurs bénéfices au Luxembourg, ce qui pourrait générer une fuite de recettes fiscales, dont l'ampleur reste indéterminée. Les ajustements à la baisse de l'IRC, prévus dans la réforme de 2017, ne constitueraient donc qu'un début à toute une série d'ajustements en vue de maintenir l'attractivité fiscale du Luxembourg.

Notre chambre se demande dans quelle mesure ces déclarations sont compatibles avec les véritables fondements des actions internationales pour lutter contre l'optimisation fiscale.

En effet, comme le Conseil économique et social (CES) l'écrit dans son avis de 2015 sur l'analyse des données fiscales du Luxembourg, « depuis le déclenchement de la crise financière, en 2008, un débat s'est ouvert sur la question de savoir si les règles internationales d'imposition des bénéfices des sociétés répondent toujours à leur objectif. Dans un contexte où les États sont confrontés à une situation budgétaire tendue et suite à leurs interventions en vue de stabiliser les économies, ce qui a considérablement accéléré la croissance de la dette publique, les gouvernements, les organisations internationales et l'opinion publique se sont focalisés sur les affaires fiscales des entreprises multinationales qui par leur structure, et en l'état actuel du droit fiscal international, peuvent avoir recours à des schémas d'optimisation fiscale.

Dans un tel contexte, deux acteurs-clés, à savoir, l'OCDE et la Commission européenne se sont emparés du débat pour élaborer et proposer des mesures et instruments avec comme objectif de lutter contre le phénomène d'érosion de la base d'imposition des sociétés et de transfert de bénéfices. »⁵¹

Les mesures BEPS de l'OCDE visent à adapter le droit international fiscal aux événements économiques, notamment sur base de 15 actions. Ces mesures ont été publiées le 5 octobre 2015 par l'OCDE. L'un des objectifs de ce plan d'action est d'assurer que le bénéfice des sociétés soit imposé dans le pays qui le génère, donc dans le pays où se trouve l'activité.

La Commission européenne a présenté en juin 2015 une stratégie⁵² pour relancer la mise en place de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) au sein de l'Union européenne.

Le projet d'ACCIS a pour objet de « constituer un instrument puissant pour lutter contre l'évasion fiscale des entreprises en supprimant les disparités entre les systèmes nationaux et en établissant des dispositions communes en matière de lutte contre l'évasion fiscale⁵³ ». L'ACCIS constituerait « un ensemble unique de règles de détermination du résultat

⁵⁰ http://www.mf.public.lu/actualites/2016/04/reforme_fiscale_210416/index.html

⁵¹ Conseil économique et social, Analyse des données fiscales du Luxembourg, 27 novembre 2015, p. 50

⁵² Communication de la Commission au parlement européen et au Conseil ; Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne ; SWD(2015) 121 final ; 17 juin 2015.

https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/com_2015_302_fr.pdf

⁵³ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_fr.htm

imposable, susceptibles d'être utilisées par les sociétés exerçant leur activité au sein de l'UE ». En d'autres termes, une société ne devrait se conformer qu'à un seul régime au sein de l'Union pour calculer son résultat imposable, plutôt qu'aux différents régimes propres à chacun des États membres dans lesquels l'activité est exercée ». Concrètement les sociétés actives dans plus d'un État membre de l'UE rempliraient une seule déclaration fiscale pour l'ensemble de leurs activités dans l'Union.

Toutefois, les États membres conserveront la possibilité d'ajuster leurs taux d'imposition car cette ACCIS ne s'accompagnera pas d'une harmonisation des taux d'imposition. Ceci explique la position adoptée par le ministre des Finances annonçant son intention de réajuster le taux de l'IRC.

La Chambre des salariés craint que la récente proposition de mise en place de l'ACCIS par la Commission européenne, qui précise que « [elle] n'a pas l'intention d'interférer avec le droit souverain des États membres de décider de leurs taux d'imposition⁵⁴ », ne soit susceptible de générer à terme une course vers le moins-disant fiscal, qui semble déjà se profiler au regard de la proposition de notre gouvernement en cas de l'élargissement de l'assiette d'imposition.

Ce risque a d'ailleurs été détecté dès 2007 par les économistes A. van der Horst, L. Bettendorf et H. Rojas-Romagosa dans leur étude intitulée « Will corporate tax consolidation improve efficiency in the EU ? »⁵⁵.

Une solution hypothétique proposée par les auteurs serait d'assortir la mise en place de l'ACCIS avec une harmonisation des taux d'imposition. En effet, la mise en place de l'ACCIS serait incomplète si elle n'est pas assortie d'une harmonisation des taux d'imposition, ou du moins de la fixation d'un taux minimum.

L'hémorragie fiscale concernant le volet des entreprises n'est donc pas sur le point de cesser, et ceci d'autant plus que cette mesure d'ACCIS ne concerne que l'UE. Or les effets bénéfiques de l'ACCIS dépendent étroitement du nombre de participants à ces nouvelles règles fiscales (les firmes multinationales pourraient à l'avenir déplacer certains de leurs facteurs de production vers les paradis fiscaux en dehors de l'Union européenne).

En outre, la mise en place l'ACCIS, telle que prévue par la Commission européenne, risque de se transformer en une réforme fiscale stérile à moyen terme, car elle pourrait devenir rapidement le théâtre d'un nouveau jeu d'optimisation fiscale par les firmes multinationales. Ce risque potentiel se caractériserait par une instabilité à moyen terme puisqu'il serait relativement facile pour les firmes transnationales de faire circuler leurs activités sans entraves légales. Ceci d'autant plus que la plupart d'entre elles disposent déjà d'une implantation dans un des pays de l'Union européenne qu'il leur suffit d'étoffer ou de réduire pour réaliser une optimisation fiscale en fonction des faiblesses détectées sur la nouvelle clé de répartition. Sur ce point, il est important de noter que le Parlement européen a, quant à lui, proposé d'introduire une possibilité d'harmonisation des taux d'imposition à l'avenir dans le sillage de la mise en place de l'ACCIS⁵⁶.

Le gouvernement luxembourgeois a donc conscience qu'à l'avenir, l'attractivité du Luxembourg va en partie reposer sur son taux d'imposition lorsque l'ACCIS sera mise en place.

Or, une telle politique comporte un risque indéniable, puisque d'autres États peuvent emboîter le pas au Luxembourg (certains pays ont déjà annoncé des mesures allant dans le sens d'une réduction des taux), qui pourrait se retrouver avec de moindres recettes fiscales et donc accroître en contrepartie la pression fiscale sur les ménages pour compenser cette perte.

⁵⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5175_fr.htm

⁵⁵ A. van der Horst, L. Bettendorf et H. Rojas-Romagosa dans leur étude intitulée « Will corporate tax consolidation improve efficiency in the EU ? » ; CPB Document ; n°141 ; March 2007.

⁵⁶ Résolution législative n°6, amendement 10, préambule modifié 5a.

Dans ce cas de figure, les effets attendus de la présente réforme fiscale au niveau des revenus des ménages risqueraient à moyen terme de se retrouver contrebalancés par cette compensation. L'instabilité que va générer la mise en place des mesures de lutte contre le BEPS demeure donc une variable inconnue dans l'équation de la réforme fiscale qui nécessiterait une évaluation approfondie afin de prendre en considération les risques potentiels qui pèsent sur les recettes fiscales provenant de l'IRC à moyen terme.

Comme notre chambre l'a déjà écrit à maintes reprises, une concurrence internationale acharnée sur les coûts de production et les taux d'imposition peut *in fine* être nuisible au bien-être de la population en raison d'une baisse des revenus et des recettes fiscales nécessaires aux investissements publics et aux transferts sociaux.

Les actions des organisations internationales ayant pour but de limiter les stratégies d'optimisation fiscale ne constituent-elles pas justement une reconnaissance implicite des dysfonctionnements engendrés par le modèle suboptimal de la « compétitivité-coût » à tout prix et d'une concurrence fiscale intra-européenne stérile ? Le cadre fiscal renforcé (ACCIS, BEPS, ...) devrait avoir pour corollaire moins de déperditions de recettes fournies par les collectivités et une dynamisation du rendement des impôts dont elles sont redevables.

La Chambre des salariés souligne que la question des conséquences budgétaires d'une baisse des taux d'imposition est primordiale. Force est cependant de constater qu'il est impossible à ce jour i) de préciser le taux effectif moyen actuel d'imposition des collectivités au Luxembourg ii) d'analyser et de mesurer les répercussions qu'aurait la baisse du taux luxembourgeois d'imposition des entreprises sur les finances publiques et encore moins iii) de déterminer un taux optimal en lien avec l'élargissement de la base d'imposition (avec toutes les incertitudes que celui-ci comporte par ailleurs) qui permettrait, sur le plan des recettes publiques, de neutraliser la baisse du taux nominal d'imposition.

Un critère pour estimer la véritable ponction fiscale des bénéficiaires des sociétés est le taux d'imposition implicite. La Chambre des salariés a estimé ce taux à partir de données du ministère des Finances et de la comptabilité nationale. Nous arrivons à un taux implicite de 15%, qui est donc largement inférieur au taux nominal actuel.

D'ailleurs, il n'existe pas forcément de corrélation, voire de relation causale, entre les taux d'imposition et la « compétitivité » des pays.

Or il convient, avant toute réforme portant sur l'imposition des sociétés, de pouvoir comprendre leur base d'imposition, compte tenu des mesures de tempérament et des différentes stratégies d'optimisation fiscales qui permettent déjà actuellement de réduire leur taux effectif d'imposition. La Chambre des salariés demande une comparaison des éléments favorables au Luxembourg (abattements, exonérations, bonifications sur la base d'imposition des sociétés) par rapport à ceux des autres pays. Une telle analyse permettrait de détecter la marge de manœuvre du Luxembourg en vue d'élargir la base d'imposition des personnes morales.

La baisse du taux d'imposition des collectivités contribue en outre à intensifier la distorsion déjà forte de l'équité fiscale entre les personnes morales et les personnes physiques. Ce déséquilibre contributif des 30 dernières années, qui n'est du reste pas propre au Luxembourg, doit dorénavant être contenu et corrigé. Comment justifier en effet qu'un revenu imposable de 46.000 EUR d'une personne salariée ou d'un entrepreneur individuel est imposé à un taux marginal de 39%, alors que le taux marginal sur un bénéfice du même montant, réalisé par une société commerciale, n'est que de 18% (à partir de 2018) ?

Par conséquent, si le gouvernement souhaite à l'avenir maintenir la part des recettes de l'impôt sur le revenu à hauteur de 35% des recettes totales, tout en pratiquant une politique à la baisse de l'IRC pour préserver l'attractivité du pays, il est à prévoir que ce seront les impôts sur le revenu des ménages qui risquent d'être davantage mis à contribution. Cette politique du moins-disant fiscal risque donc de faire reposer une part toujours plus grande des finances publiques sur les salariés à l'avenir. Ceci est d'autant plus risqué que le travail et la consommation sont eux aussi des moteurs de la croissance qui peuvent se ralentir sous le coup d'une pression fiscale plus intense à l'avenir. Cette concurrence fiscale exacerbée est

donc susceptible de freiner la demande interne à terme et donc de compromettre nos propres bases sociales si le système de protection sociale voit ses recettes diminuer.

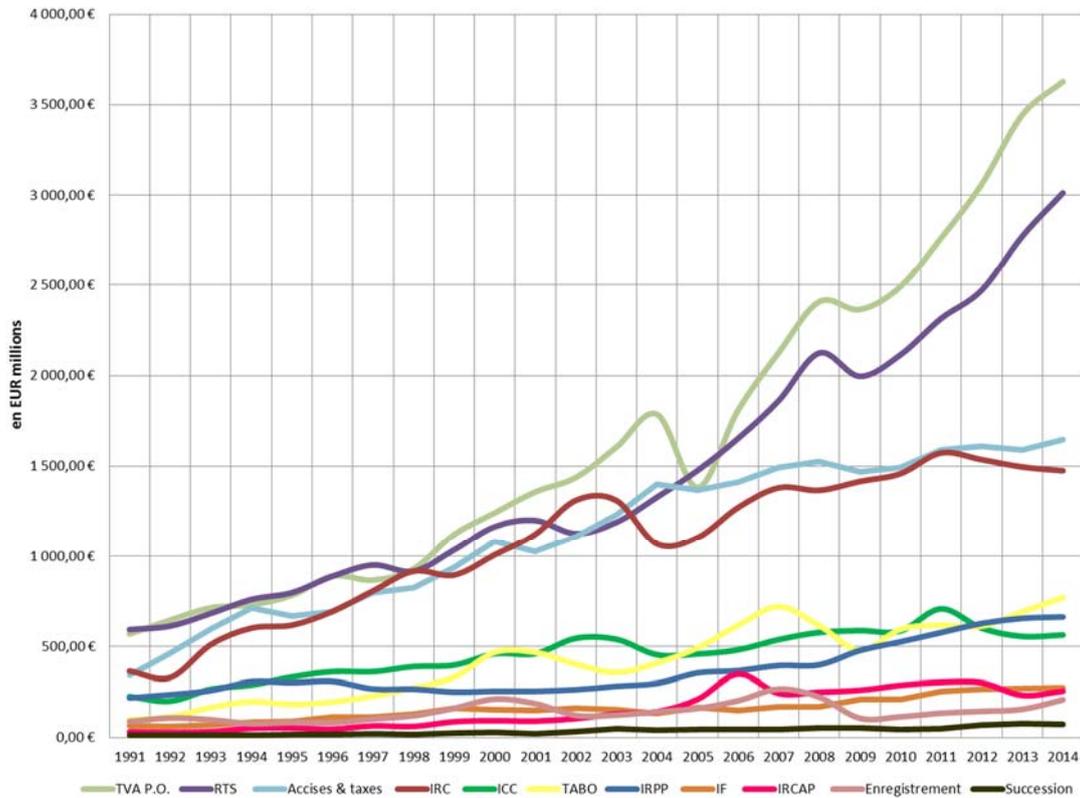
Il est aussi important de noter qu'au Luxembourg comme ailleurs, les entreprises fondent de plus en plus leur réussite sur la compétitivité institutionnelle et sociétale, c'est-à-dire l'ensemble des qualités de notre société, à savoir les compétences de la main-d'œuvre, la recherche, les infrastructures publiques et la solidité de notre système juridique et de notre régime de propriété intellectuelle. En conséquence, une part croissante des dépenses publiques est consacrée à l'amélioration de cette compétitivité comme en témoignent les récents investissements réalisés pour le développement de l'Université mais aussi pour celui des clusters⁵⁷. Les entreprises, en tant que bénéficiaires de ces investissements dans les infrastructures et la formation de la main-d'œuvre devraient aussi y contribuer fiscalement de manière significative. La contrepartie de cette course au moins-disant fiscal ne devrait donc pas être supportée par les travailleurs, via une augmentation de la charge fiscale grevant leurs salaires ou leur consommation. Ainsi, pour des raisons d'équité, mais aussi d'efficacité, l'impôt sur les sociétés ne devrait pas baisser.

La réforme fiscale prévoit deux taux de l'IRC : 15% pour les sociétés ayant un bénéfice imposable inférieur 25.000 EUR et 18% pour les sociétés dont le bénéfice dépasse 30.000 EUR, avec une imposition intermédiaire entre les deux montants. Cet agencement pourrait faire croire à une imposition plus favorable des petites et moyennes entreprises locales. Or, tel n'est pas forcément le cas, puisque des mécanismes de planification fiscale agressive permettent aux groupes multinationaux de réduire leur bénéfice fiscal de telle manière qu'ils bénéficient d'un taux d'imposition effectif largement inférieur au taux de 15% (songeons au taux de 0,005% d'Apple en Irlande).

Par conséquent, tout à l'opposée d'une tactique de la baisse des taux, une réforme de l'imposition des entreprises doit plutôt viser une fiscalité axée sur la durabilité (économique, social et environnemental) des activités des entreprises par opposition à une pure optique financière de court terme.

Evolution des différents types d'impôts de 1991 à 2014 (en mio EUR)

⁵⁷ Sept clusters ont été créés par le Gouvernement luxembourgeois en vue de développer le potentiel d'innovations du Luxembourg.
Pour plus de détails : <http://www.clusters.lu/>



Source : CES, Avis : « Analyse des données fiscales au Luxembourg », 27 novembre 2015.

Note : La retenue sur traitements et salaires (RTS) et l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) ne comprennent pas l'impôt de solidarité

Une telle réforme favorisera, dans l'intérêt du renforcement de la base économique et d'emploi du pays, les stratégies d'implantation dans le tissu productif luxembourgeois (économique et social), plutôt que les stratégies d'optimisation fiscale. Autrement dit, elle encouragera les entreprises qui ont une substance qui porte sur des fondements économiques et sociaux réels. Une telle fiscalité diminuerait aussi sans doute la dépendance du Luxembourg à un seul secteur et assurerait les chances de développer le potentiel économique, d'emploi et d'investissement de notre pays, dans le respect de la protection de son environnement social et naturel.

5. Les dispositions relatives à la fraude fiscale et la lutte contre le blanchiment de capitaux

5.1. Article 7 du PL modifiant la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)

Les dispositions de cet article permettront aux bureaux d'imposition de prononcer en cas de déclaration intentionnellement incomplète ou inexacte, ou en cas de non-déclaration une amende d'un maximum de 25 % du montant total des impôts éludés. L'amende est prononcée lorsqu'il résulte de l'ensemble des circonstances de fait (appréciés notamment par rapport au comportement d'un contribuable normalement diligent) que le contribuable avait l'intention de déposer une déclaration incomplète ou inexacte. L'amende qui est de nature administrative peut faire l'objet d'une réclamation portée devant le directeur de l'ACD. La décision du directeur est susceptible d'un recours devant le Tribunal administratif qui statuera au fond.

L'ACD peut également prononcer des astreintes individuelles d'un montant pouvant aller jusqu'à 25.000 euros (au lieu de 1.240 euros actuellement). Il s'agit de renforcer les pouvoirs coercitifs de l'administration fiscale.

L'article rétablit aussi la possibilité conférée à l'ACD de sanctionner par la voie administrative les cas de fraude fiscale simple ayant conduit à ce que l'impôt soit éludé et étend cette possibilité aux cas où des remboursements indus ont été opérés. La décision portant fixation du montant de l'amende administrative est prise par le bureau d'imposition et peut être attaquée par voie d'une réclamation au sens du paragraphe 228 AO. Cette compétence de l'administration fiscale de prononcer des amendes de nature administrative, initialement voulue par le législateur avait été vidée de sa substance par la jurisprudence.

En outre est introduite une nouvelle infraction de fraude fiscale aggravée. Cette infraction est de nature pénale : il s'agit d'un délit. Les poursuites sont diligentées par le Parquet. Le montant de la fraude est *ipso facto* considéré comme significatif si les seuils nouvellement introduits sont dépassés. Ces seuils sont alternatifs. La saisine du Parquet par l'administration se fait automatiquement si l'un des deux seuils prévus se trouve dépassé (système du « double déclic »). Toutefois, pour des raisons de proportionnalité, la fraude doit toujours dépasser le montant de 10.000 euros avant de pouvoir être poursuivie pénalement comme fraude fiscale aggravée.

Finalement, le régime des prescriptions est adapté. La prescription de l'amende administrative est de cinq années. La prescription de l'action publique en matière de fraude fiscale aggravée et d'escroquerie fiscale est de cinq années. Le point de départ du délai est le moment auquel l'impôt éludé ou le remboursement indu est établi définitivement.

La Chambre des salariés estime qu'une véritable réforme fiscale devrait aussi procéder à un remplacement de la Abgabenordnung (AO) du 22 mai 1931 introduite le 1^{er} octobre 1940 et maintenue après la libération, par une nouvelle loi. Le texte actuel comprend en effet des passages en allemand et en français.

La même observation vaut pour les textes légaux suivants :

- **Bewertungsgesetz (BewG) du 16 octobre 1934 introduit au Luxembourg le 1^{er} janvier 1941 et maintenu par l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 ;**
- **Steueranpassungsgesetz (StAnpG) du 16 octobre 1934 introduit au Luxembourg en 1940 et maintenu après la libération ;**
- **Grundsteuergesetz (GrStG) à la base de l'actuel l'impôt foncier.**

5.2. Article 10 du projet de loi modifiant la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes (ACD), de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises

La modification permettra à l'ACD d'avoir accès, au même titre que les autres administrations fiscales, de façon directe et illimitée aux données relatives à la détention des véhicules automoteurs fournies par le ministère des Transports en vue notamment d'appliquer correctement le nouvel article 129d L.I.R. ayant pour objet d'introduire l'abattement pour mobilité durable.

En outre, suite aux modifications apportées au droit pénal fiscal en vertu du présent projet de loi, les modifications permettront à l'ACD et à l'AED de transmettre à la cellule de renseignement financier, à sa demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une analyse pour blanchiment ou financement du terrorisme.

D'autre part, les autorités judiciaires sont autorisées de transmettre à l'ACD et à l'AED toute information susceptible d'être utile dans le cadre de l'exercice des missions dévolues à ces administrations fiscales.

5.3. Article 12 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

En vue d'augmenter les garanties de recouvrement de l'État et de responsabiliser les personnes qui dirigent, respectivement gèrent, toute entité soumise à la TVA, le projet de loi prévoit des dispositions légales permettant de poursuivre les dirigeants sociaux, les mandataires et les ayants-droit sur leur patrimoine personnel dans les cas où ceux-ci n'ont pas veillé au respect des obligations légales qui sont imposées aux assujettis à la TVA et/ou ceux-ci n'ont pas payé la TVA par les moyens financiers dont ils assurent la gestion.

Les dispositions nouvelles à ancrer dans la loi TVA s'inspirent des dispositions de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), qui permettent depuis longtemps à l'ACD d'émettre un bulletin d'appel en garantie (« Haftungsbescheid ») à l'encontre des représentants d'entreprises qui n'ont pas accompli ou veillé à l'accomplissement des obligations qui incombent à la personne représentée.

Ainsi est visée la situation où un assujetti à la TVA a disparu et qu'il n'y a donc plus d'activité économique. Dans ce cas les ayants-droit, liquidateurs ou curateurs doivent veiller à prélever sur les fonds administrés les fonds nécessaires pour acquitter la TVA due avant la disparition de l'assujetti à la TVA.

Par ailleurs, les nouvelles dispositions imposent aux ayants-droit, liquidateurs ou curateurs de l'assujetti disparu (p.ex. dissolution sans liquidation par réunion de toutes les actions en une seule main) ou en voie de disparition (liquidation volontaire ou judiciaire, faillite) de vérifier immédiatement la situation patrimoniale et financière de l'assujetti concerné et de signaler toute irrégularité dans les déclarations TVA au bureau d'imposition compétent. **A défaut, leur responsabilité personnelle peut être engagée.**

Le texte projeté permet de porter le montant actuel des astreintes décidées en cas de non-respect du devoir de communication des assujettis, à un montant pouvant aller jusqu'à 25.000 euros par jour de retard (au lieu de 1.000 euros).

La loi permet de sanctionner au niveau administratif certaines infractions commises par un assujetti à la loi TVA et à ses dispositions d'exécution. L'amende est fixée proportionnellement à la taxe sur la valeur ajoutée éludée ou du remboursement indûment

obtenu, pouvant atteindre 50% (10% actuellement) de la taxe éludée, avec un minimum de 125 euros.

Le nouvel article 80 de la loi TVA vise la fraude fiscale aggravée et l'escroquerie fiscale en matière de TVA, faisant l'objet de poursuites pénales. Il ne fait plus référence aux dispositions de l'article 29 de la loi du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession, mais il en reprend la substance avec une différence notable, c'est **qu'un remboursement indu peut également être sanctionné, une fraude qui est inhérente au fonctionnement de la TVA.**

Le cas de figure consistant à se faire rembourser une somme d'argent à titre de TVA en amont n'est en effet pas prévu par la loi du 28 janvier 1948 citée ci-dessus. Cette lacune législative sera donc comblée afin de combattre notamment la fraude carrousel en matière de TVA.

Si l'infraction, commise ou tentée, porte, par période déclarative, sur un montant supérieur au quart de la taxe sur la valeur ajoutée due sans être inférieur à 10.000 euros ou sur un remboursement indu supérieur au quart du remboursement effectivement dû sans être inférieur à 10.000 euros, ou si la taxe sur la valeur ajoutée éludée ou le remboursement indûment obtenu est supérieur à la somme de 200.000 euros par période déclarative, l'auteur sera puni, pour fraude fiscale aggravée, d'un emprisonnement de un mois à trois ans et d'une amende de 25.000 euros à un montant représentant le sextuple de la taxe sur la valeur ajoutée éludée ou du remboursement indûment obtenu.

La CSL salue ces dispositions tendant à sanctionner la fraude et l'escroquerie en matière de TVA. Comme il est rappelé dans l'exposé des motifs, le produit budgétaire de la TVA s'est élevé en 2015 à 3,46 milliards d'euros. Il est donc indispensable de garantir le recouvrement correct de ce type d'impôt qui est aussi exposé à une fraude intracommunautaire à dimension inquiétante⁵⁸.

Le nombre de décharges demandées par les receveurs de l'AED au ministre des Finances est un indicateur des montants de la TVA qui ne peuvent plus être recouverts par l'État luxembourgeois.

D'après le rapport d'activité de l'AED pour l'année 2015, au courant de l'année 2015, 2.041 décharges (1.200 en 2014) au total ont été demandées auprès de Monsieur le Ministre des Finances suite à la faillite des assujettis, respectivement liquidations, dénonciations de siège, défaut d'adresse valable, décès, etc.

Le montant total ainsi déchargé se chiffre à 170.398.548,09 euros (en 2014 : 46.825.042,76 euros).

Pour comparaison, l'augmentation de la TVA de 2 points de pour cent a été estimée à 260 millions EUR en régime de croisière par le projet de budget pluriannuel 2016-2019 (doc. parl 6901, vol 3, p. 19*).

5.4. Article 18 du PL modifiant le Code pénal

En vue de répondre aux exigences internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, la liste des infractions primaires de l'article 506-1 est étendue afin d'y inclure 3 tirets additionnels avec les infractions fiscales pénales :

- la fraude fiscale aggravée telle qu'introduite à l'alinéa (5) du paragraphe 396 de la loi générale des impôts ;
- la fraude fiscale aggravée et l'escroquerie fiscale telles qu'introduites aux alinéas 1 et 2 de l'article 29 de la loi du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;

⁵⁸Le dernier écart de TVA ("VAT gap"), annoncé par la Commission européenne le 6 septembre 2016, s'élève à 159,5 milliards euros

- la fraude fiscale aggravée et l'escroquerie fiscale telles qu'introduites au paragraphe 1^{er} de l'article 80 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée.

5.5. Article 19 du PL modifiant la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale

L'article 19 propose d'abord de rendre facultative la cause de refus fiscale résultant de l'article 3, alinéa 2 de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire en matière pénale.

En vertu du libellé de l'actuel alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 8 août 2000, cette cause de refus fiscale est obligatoire en ce qu'elle exige que les autorités judiciaires refusent toute demande d'entraide judiciaire qui a *exclusivement* trait à des infractions fiscales : « *sous réserve des dispositions prévues par des conventions, toute demande d'entraide est refusée si elle a exclusivement trait à des infractions en matière de taxes et d'impôts, de douane ou de change en vertu de la loi luxembourgeoise.* »

En vertu de la modification proposée, les causes de refus facultatives actuelles (si la demande d'entraide risque de porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité et à l'ordre public ou s'il s'agit d'infractions politiques) sont complétées par un troisième tiret visant les infractions en matière de taxes et d'impôts, de douane ou de change.

Le commentaire des articles précise que cette cause de refus n'est applicable qu'aux affaires qui sont *exclusivement* fiscales. Elle n'est pas applicable aux affaires de droit commun qui ont un volet fiscal *accessoire*. En effet, pour ces dernières affaires, l'entraide judiciaire est systématiquement accordée concernant le volet fiscal *accessoire*.

5.6. Article 20 du PL modifiant le Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signé à Strasbourg, le 17 mars 1978

L'article 20 propose d'abord le retrait de la 1^{ière} réserve telle que formulée à l'endroit de l'article 8, paragraphe 2, alinéa a) du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signé à Strasbourg le 17 mars 1978. Cette 1^{ière} réserve, qui résulte du point I., 1) de la loi du 27 août 1997 portant approbation du Protocole additionnel, est libellée comme suit :

« *Conformément aux dispositions de l'article 8, paragraphe 2, alinéa a, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg se réserve le droit de n'accepter le Titre I de ce Protocole que dans la mesure où l'infraction pénale fiscale constitue une escroquerie en matière d'impôts aux termes de l'alinéa 5 du paragraphe 396 de la Loi générale des impôts, ou de l'article 29, alinéa 1^{er}, de la Loi du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession.* »

Suite aux modifications apportées en vertu du présent projet de loi, cette réserve n'a plus de raison d'être.

5.7. Article 21 du projet de loi modifiant l'article 38 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Afin de parer aux risques d'entraver des procédures et enquêtes administratives et/ou judiciaires tant nationales qu'internationales, la disposition a pour objet d'éviter que les contribuables ne soient informés de manière anticipative des recherches entreprises par les

administrations fiscales en vue de l'identification des infractions à la loi fiscale ou des moyens déployés au recouvrement (forcé) des impôts au profit de l'État.

Si une consultation ou communication a été faite par ou à une autorité chargée de l'établissement ou du recouvrement des taxes, impôts et droits perçus par ou pour le compte de l'État, les personnes inscrites sur le registre national n'ont pas le droit d'en être informés.

5.8. Article 22 du projet de loi (Actions au porteur)

Le projet de loi vise à vérifier que les sociétés soumises à la loi du 28 juillet 2014 concernant l'immobilisation des actions et parts au porteur se sont conformées à ladite loi.

A cet effet, l'Administration des contributions directes est en droit de demander aux sociétés soumises à l'impôt et tombant dans le champ d'application de la loi du 28 juillet 2014 relative à l'immobilisation des actions et parts au porteur et à la tenue du registre des actions nominatives et du registre des actions au porteur de lui soumettre toute information et tout document qui justifient de l'exécution de leurs obligations découlant de l'article 6 de la loi précitée.

L'Administration des contributions directes est habilitée à échanger ces informations et documents sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé avec la Caisse de consignation.

D'après la fiche financière du projet de loi, l'adaptation des mesures contre la fraude fiscale et des mesures anti-abus devrait engendrer des recettes supplémentaires de 25 millions d'euros pour l'année budgétaire 2017, de 40 millions d'euros pour l'année budgétaire 2018 et de 50 millions d'euros pour les années suivantes.

La Chambre des salariés salue les dispositions relatives à la fraude fiscale, étant donné qu'elle demande depuis longtemps une action plus sévère à l'encontre de ces délits qui font partie de la criminalité économique.

L'avis du Conseil économique et social (CES) du 27 novembre 2015 sur l'analyse des données fiscales au Luxembourg contient un chapitre relatif à la fraude fiscale.

Le CES y écrit notamment :

« La fraude fiscale porte atteinte aux principes fondamentaux d'un État car elle engendre des pertes au niveau des recettes fiscales, mettant ainsi en péril l'équilibre budgétaire et implicitement, l'équilibre démocratique. »

Le CES critique aussi le fait que les administrations fiscales n'ont pas les mêmes moyens à leur disposition pour sanctionner la fraude fiscale.

Tandis que l'AED peut prononcer des amendes, notamment en matière de TVA, pour les infractions caractérisées de "fraudes fiscales", voire "d'escroquerie fiscale", l'ACD ne détient pas de réel moyen pour lutter contre celles-ci car les dossiers "frauduleux" sont directement transmis au Procureur d'État en vertu de la loi générale des impôts.

Les administrations fiscales déplorent cependant que ces dossiers ne sont pas traités avec l'acuité nécessaire, au pire, qu'ils ne sont pas poursuivis.

Le CES se dit consterné par le fait que « ce manque de suivi au niveau du Parquet, couplé à une législation fiscale complexe permet aux fraudeurs, non seulement de profiter des failles du système, mais aussi de ne pas être jugés et condamnés pour leur infraction ». Il soutient la proposition des administrations fiscales de les outiller de manière à ce qu'elles puissent infliger aux fraudeurs une amende sur le montant des impôts fraudés.

Le texte du projet de loi tient compte de ces critiques et propositions.

6. Dispositions diverses

6.1. Taxe sur le loto et paris relatifs aux épreuves sportives

Article 11 du projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 1983 portant création d'une taxe sur le loto

Cet article a pour objet d'adapter les dispositions existantes afin de les mettre en conformité avec les principes communautaires découlant de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et notamment l'arrêt C-678/11 du 11 décembre 2014 dans l'affaire Commission / Espagne.

La CJUE, dans son arrêt du 11 décembre 2014 (affaire C-678/11, Commission européenne / Royaume d'Espagne) a déclaré qu'en ayant adopté des dispositions en vertu desquelles les fonds de pension établis dans des États membres autres que le Royaume d'Espagne et proposant des plans de retraite professionnelle dans cet État membre ainsi que les compagnies d'assurances qui opèrent en Espagne en régime de libre prestation des services sont tenus de nommer un représentant fiscal résidant dans cet État membre, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 56 TFUE qui énonce le principe de l'interdiction des restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation.

Or, la loi luxembourgeoise du 30 juillet 1983 portant création d'une taxe sur le loto prévoit actuellement en son article 3, deuxième et troisième phrases que « l'organisateur résidant à l'étranger est tenu de désigner un mandataire demeurant au Grand-Duché. Ce dernier est débiteur solidaire de la taxe ».

Dans l'objectif de rendre conforme au droit européen les dispositions en question, le projet de loi prévoit la suppression de cette obligation.

Cette mesure n'aura pas d'implications financières directes sur le budget de l'État. En effet, en vertu de l'article 8 de la loi du 22 mai 2009 relative à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et à la Loterie Nationale, l'Œuvre est affranchie de tous impôts et taxes au profit de l'État et des communes à l'exception de la TVA et des taxes rémunératoires. Cette disposition, couvrant en principe aussi la taxe sur le loto, est justifiée par les missions d'intérêt général de l'Œuvre.

Bien que la taxe sur le loto soit due au cas où l'Œuvre agit en tant que mandataire pour un tiers organisateur, il n'y pas de recettes au titre de cette taxe.

D'après le rapport d'activité 2015 de l'ACD, il n'y a pas eu de recettes au titre de la taxe sur le loto, mais seulement les taxes sur les paris relatifs aux épreuves sportives de 320.000 EUR et des recettes brutes des jeux de casino de 19,09 millions EUR.

6.2. Modifications en matière de droits d'enregistrement et de succession

Article 14 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 22 frimaire an VII (12 décembre 1798) organique de l'enregistrement

Article 15 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines

Article 16 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre

Ces articles apportent 4 modifications aux lois relatives à l'enregistrement :

- Il modifie l'obligation d'enregistrement d'actes sous seing privé par leur usage en limitant cette obligation aux seuls actes obligatoirement enregistrables par leur forme ou par leur objet dans un délai de rigueur. Jusqu'à présent, un acte sous seing privé non enregistrable dans un délai de rigueur, doit être enregistré au moment de son usage.
- Il complète l'abrogation de l'usage d'un acte sous seing privé par l'abrogation de l'obligation d'enregistrement des baux dans un délai de rigueur. L'enregistrement des baux est en effet tombé de plus en plus en désuétude au cours des dernières décennies alors qu'il existe une obligation légale d'enregistrement de ces actes dans un délai de trois mois.
- Il permettra à l'Administration de l'enregistrement et des domaines (AED) de se référer dorénavant à des fonds de même nature qui ne sont plus strictement voisins, mais situés plus largement dans la même commune ou dans les communes limitrophes du bien faisant l'objet d'une expertise, puisqu'un fonds voisin de nature comparable n'existe pas toujours.

L'expertise fiscale constitue un outil indispensable pour l'Administration de l'enregistrement et des domaines (AED) dans la mesure où elle permet de garantir que les mutations de droits réels se font effectivement sur base de la valeur vénale de ces derniers.

- Finalement, le montant de certaines amendes en matière de droits d'enregistrement et droits de succession est augmenté à 100 euros.

Quant à l'abrogation de l'obligation d'enregistrement des baux, même si cette obligation n'est pas respectée en pratique, les pouvoirs publics ne renoncent-ils pas à une possibilité de recensement des baux à loyer en vue de l'établissement de statistiques ? En outre, l'enregistrement conséquent des baux permettrait aussi d'endiguer la fraude fiscale en la matière.

7. Conclusion

Derrière une réforme fiscale qui se voulait ambitieuse et qui devait instaurer plus d'équité sociale, se cache en fait un petit nombre de mesures-phares qui vont dans la bonne direction, tandis que d'autres mesures, moins médiatisées, viennent partiellement et légèrement neutraliser les effets de ces premières. Par ailleurs, il manque des éléments structurels visant à rééquilibrer la faible imposition des revenus des capitaux par rapport aux salaires.

Force est de constater alors que, dans son ensemble, le projet de loi sous avis ne représente qu'une introduction d'équité dans le système fiscal luxembourgeois.

En premier lieu, notre chambre tient à attirer l'attention sur le fait que la réforme fiscale n'est rien d'autre que la monnaie des efforts imposés par le gouvernement à l'ensemble des contribuables au cours des dernières années. En effet, la hausse de la TVA, la mise en œuvre du soi-disant « Zukunftspak », ainsi que la création de l'impôt d'équilibrage budgétaire sont autant de mesures qui sont venues considérablement détériorer la situation des contribuables au cours des dernières années. Cependant, la présente réforme ne nous semble pas être d'une ampleur suffisante pour compenser ces détériorations.

En ce qui concerne l'imposition des personnes physiques, la CSL regrette tout particulièrement que plusieurs de ses défauts majeurs n'aient pas été corrigés. Ainsi, le fait que le salaire social minimum ne soit pas exempté d'impôts sur le revenu semble tout particulièrement déplorable, d'autant plus que le salaire minimum disponible restera sous le seuil de pauvreté en 2017. Se rajoute à cela le fait qu'aucune adaptation, ni du barème, ni des déductions et abattements, à l'inflation et/ou à l'évolution des salaires n'est prévue. Ainsi, cette « progression à froid », qui induit une perte de pouvoir d'achat pour tous les contribuables mais des rentrées fiscales supplémentaires pour le gouvernement, n'est, de fait, qu'un moyen de préparer la prochaine réforme fiscale. Les calculs de la CSL montrent d'ailleurs que la refonte du barème prise isolément est moins favorable, y compris pour les faibles revenus, qu'une simple adaptation de l'ancien barème à l'inflation.

Les adaptations des montants de divers dispositifs fiscaux notamment de tempérament, quand elles ont été faites, ne rendent pas compte des évolutions réelles de l'économie luxembourgeoise, comme cela est notamment le cas en ce qui concerne les chèques-repas, dont la valeur est, déjà avant la mise en œuvre de la réforme, inférieure aux prix pratiqués dans les restaurants et cantines du pays. Si les adaptations au niveau des crédits d'impôt peuvent être saluées, il n'en reste pas moins qu'elles restent insuffisamment équilibrées.

Par ailleurs, si les modifications apportées au barème représentent un pas dans la bonne direction, elles ne sont, de l'avis de notre chambre, pas suffisantes pour aplatir de façon satisfaisante le « *Mittelstandsbockel* ». Pour cela, la présente réforme aurait dû davantage lisser et allonger le barème d'imposition.

Finalement, en ce qui concerne l'imposition des personnes physiques, certaines mesures qui, *a priori*, semblent être susceptibles de favoriser l'ensemble des contribuables, ne profiteront, dans les faits, qu'aux plus nantis, comme cela est le cas en ce qui concerne les nouvelles dispositions en matière de prévoyance-vieillesse ou de transport durable.

La seule mesure retenue en matière d'imposition des capitaux est la hausse du taux de retenue à la source libératoire sur les intérêts, qui pénalise relativement surtout les petits contribuables, tandis que des mesures qui sont plus socialement sélectives, comme par exemple agir sur l'imposition des dividendes ou des stock-options, ont été négligées.

Les mesures, comme par exemple la fusion des plafonds des dépenses spéciales relatives aux intérêts débiteurs et aux cotisations et primes d'assurance sont des détériorations à peine voilées, le nouveau plafond (672 euros) étant inférieur à la somme des deux anciens plafonds (672+336 euros).

Les mesures relatives au transport durable, tant en matière de voitures de service que de mobilité durable, ne sauront profiter qu'aux contribuables aisés redevables de l'impôt sur le revenu tandis que rien n'est fait pour rendre réellement plus accessibles aux contribuables les plus modestes les moyens de transports plus respectueux de l'environnement.

Ainsi, la promesse d'un système fiscal plus équitable et favorisant les bas revenus n'est pas tenue en ce qui concerne l'imposition des personnes physiques.

Cela est également le cas en ce qui concerne le déséquilibre entre contributions aux recettes d'impôts des personnes physiques et des collectivités. Rappelons d'abord que si pour les ménages les mesures bénéfiques constituent une compensation non suffisante des pertes subies au cours des dernières années, pour les entreprises les mesures bénéfiques constituent un gain net et objectif car elles n'étaient que marginalement touchées par les mesures d'épargne des années précédentes.

En effet, en matière de fiscalité des entreprises, on ne peut que constater que la tendance au moins-disant fiscal subsiste encore et toujours. Ainsi, outre la baisse conséquente du taux d'imposition du revenu des collectivités, plusieurs mesures qui semblent à première vue anodines, telles que celles relatives à la transmission d'entreprises ou la possibilité de différer les amortissements, sont autant de mesures qui viennent s'ajouter aux nombreux outils d'optimisation fiscale. Or, force est de constater que depuis le début des années 2000, la part des sociétés commerciales dans les recettes fiscales ne cesse de reculer au détriment des personnes physiques.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que les entreprises profitent elles aussi, de façons plus ou moins directes, des infrastructures (routières et autres), du système éducatif, de la sécurité sociale, etc. dont le financement ne saurait reposer, déjà par simple souci d'équité, sur les seules épaules des personnes physiques.

Pour d'autres mesures en faveur des collectivités, telles que la limitation temporelle du report de pertes, la réalité du projet de loi reste bien en deçà des annonces et laisse encore beaucoup (trop) de marge de manœuvre à l'optimisation de la charge fiscale.

Plutôt que d'alléger de façon indiscriminée la fiscalité des entreprises (selon le Gießkannenprinzip) et de leur offrir plus d'instruments d'optimisation fiscale, il aurait été, de l'avis de notre chambre, nécessaire de procéder avec une plus grande sélectivité en la matière et de favoriser davantage les entreprises qui contribuent au développement de l'économie réelle du pays de par l'investissement et la création d'emplois durables et de qualité.

Aussi, pour un gouvernement qui se targue de ses efforts en matière de transparence et de simplification administrative, les nouvelles dispositions en matière d'individualisation de l'imposition des couples mariés et d'imposition des frontaliers semblent particulièrement complexes et incompréhensibles pour le commun des contribuables, qui se verront obligés de recourir à des experts en fiscalité afin de savoir quelle option choisir, à l'évidence au détriment des ménages à faible revenu. S'y rajoute le fait que, de par ces nouvelles mesures, les agents de l'Administration des contributions directes seront confrontés à une explosion de leur charge de travail, alors que cette administration manque d'ores et déjà de personnel en nombre suffisant.

La CSL s'interroge à ce sujet sur les démarches éventuelles déjà entreprises auprès des administrations fiscales des pays voisins en vue de coordonner l'application de la législation projetée ; la complexité accrue au niveau des interactions entre les législations luxembourgeoise et avoisinantes nécessite des efforts de coopération et d'harmonisation supplémentaires par rapport à la situation actuelle qu'il convient de réaliser avant le vote d'une nouvelle réglementation.

En ce qui concerne plus particulièrement ces nouvelles dispositions en matière d'imposition des non-résidents, il semble à notre chambre que celles-ci relèvent plutôt du populisme que d'une politique fiscale sensée. Si on assiste à la tentative de forcer une équité entre

contribuables résidents et non résidents – qui en réalité aboutit à une discrimination – l'équité entre contribuables modestes et aisés passe à la trappe. La question se pose d'ailleurs de combien de ménages sont actuellement dans la situation visée par les dispositions du projet.

Les mesures prévues peuvent entraîner des pertes substantielles du revenu disponible d'un ménage non résident marié (malgré les autres dispositions de la réforme), alors que les charges fixes de ces ménages restent identiques. Qu'en est-il alors de l'importance de la prévisibilité d'un régime fiscal tant préconisée et mise en vitrine pour les personnes morales ?

Les mesures prévues au niveau de l'imposition des non-résidents mariés risquent de causer un débat qui n'aura que pour seul effet de semer la discorde entre contribuables résidents et non résidents, ce qui mettra en péril le modèle économique et social luxembourgeois. Ainsi, la CSL insiste sur la nécessité que ce point, la réorganisation des classes d'impôt pour contribuables non résidents (qui doit de toute façon seulement entrer en vigueur en 2018), soit retiré de la présente réforme et soit, le cas échéant, redéposé sous la forme d'un nouveau projet de loi une fois que toutes les complexités fiscales et les conséquences économiques et sociales auront été comprises, évaluées et discutées par l'ensemble des partenaires sociaux.

Reste finalement un point indubitablement positif de cette réforme fiscale : les dispositions relatives à la fraude fiscale et la lutte contre le blanchiment des capitaux. En effet, celles-ci correspondent non seulement à des revendications de longue date de notre chambre en vue d'endiguer et de combattre plus efficacement l'évasion et la fraude fiscales, mais elles permettent aussi au pays de se défaire, du moins en partie, de son image de paradis fiscal au sein même de l'Union européenne.

Luxembourg, le 25 octobre 2016

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH

Directeur



Jean-Claude REDING

Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.

8. Annexes

8.1. Prévoyance vieillesse

Article 1^{er}, 7° et 11°

L'échelonnement des montants maxima déductibles au titre de la prévoyance vieillesse est actuellement le suivant.

Âge accompli du souscripteur au début de l'année d'imposition	Déduction fiscale maximale
moins de 40 ans	1.500 € par an
de 40 à 44 ans	1.750 € par an
de 45 à 49 ans	2.100 € par an
de 50 à 54 ans	2.600 € par an
de 55 à 74 ans	3.200 € par an

* * *

8.2. Du tarif

Article 1^{er}, 14° et 15°

et

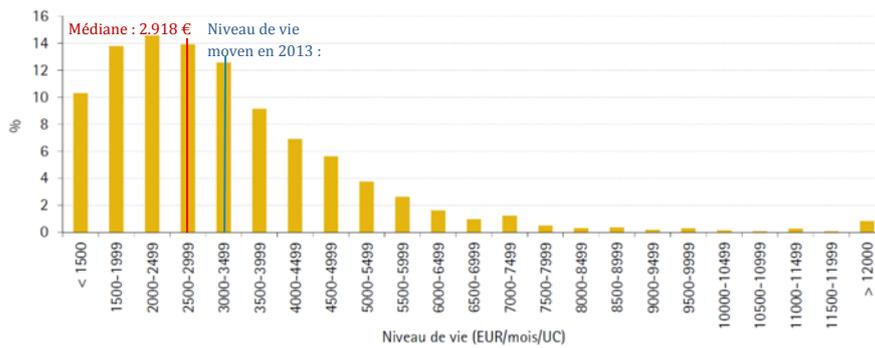
Projet de RGD portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les salaires et précisant les modalités de la retenue d'impôt

Projet de RGD portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les pensions et précisant les modalités de la retenue d'impôt

Projet de RGD portant modification du RGD 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 (abattement mobilité)

Rappelons en outre ici que 71% des ménages ont un niveau de vie mensuel (charges familiales comprises) variant entre 1.500 et 4.500 euros (18.000 et 54.000 euros par an), 10% sont sous les 1.500 euros et 3% au-dessus de 7.500 euros (90.000).

Répartition des ménages par niveau de vie (2013, % du total des ménages)

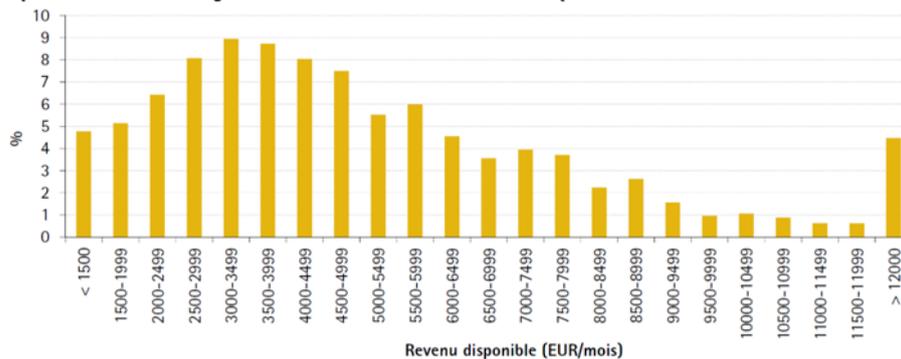


Source : Statec

En 2013, le niveau de vie moyen des ménages au Luxembourg est de 3.353 EUR par mois. Quant au niveau de vie médian, il est de 2.918 EUR par mois.

En 2013, le revenu disponible moyen des ménages (charges familiales non comprises) résidant au Luxembourg est de 5.367 EUR par mois (64.400 euros par an). Quant au revenu disponible médian, il est de 4.482 EUR par mois (53.784 euros par an). La répartition des ménages en fonction de leur revenu disponible révèle que 5% des ménages disposent de moins de 1.500 EUR de revenu mensuel (18.000/an), et que 16% ont moins de 2.500 EUR (30.000 euros/an). À l'opposé, 8% des ménages ont plus de 10.000 EUR de revenu mensuel (120.000 l'an).

Répartition des ménages en fonction de leur revenu disponible



Le Statec a plus récemment publié des données relatives aux salaires : pour un équivalent temps plein, le salaire annuel moyen d'un salarié (qui a travaillé toute l'année) s'élève à 59 744 EUR ; le salaire médian, de son côté, était de 47 624 EUR en 2014 (hors agriculture, institutions internationales et activités des ménages en tant qu'employeurs).

Ad L'imposition de différents montants de salaires suivant le tarif actuel, le tarif actuel adapté à l'inflation (13,5%) et le tarif proposé par le Gouvernement

Les tableaux comparent le tarif actuel avec le tarif proposé par le Gouvernement et le tarif indexé (chaque fois avec l'impôt de solidarité).

Nous avons pris en compte le crédit d'impôt salarié actuel de 300 EUR pour le tarif actuel et le tarif indexé et le crédit d'impôt salarié 600 à 0 EUR pour le tarif de la réforme.

Situation 2016				
Salaire brut annuel	Revenu imposable ajusté	Impôt dû 2016	CIS	Impôt définitif
23.075,52	19.505	1.001	-300	701
35.000	30.113	3.401	-300	3.101
40.000	34.560	4.787	-300	4.487
45.000	39.008	6.395	-300	6.095
50.000	43.455	8.203	-300	7.903
75.000	65.692	17.467	-300	17.167
100.000	87.930	26.753	-300	26.453
200.000	186.231	68.985	-300	68.685

Montants en EUR

Réforme 2017				
Salaire brut annuel	Revenu imposable ajusté	Impôt dû 2017	CIS	Impôt définitif
23.075,52	19.505	857	-600	257
35.000	30.113	2.815	-600	2.215
40.000	34.560	4.008	-600	3.408
45.000	39.008	5.420	-525	4.895
50.000	43.455	7.047	-450	6.597
75.000	65.692	16.274	-75	16.199
100.000	87.930	25.559	0	25.559
200.000	186.231	68.186	0	68.186

Montants en EUR

Tarif 2016 adapté à l'inflation (13,5%)				
Salaire brut annuel	Revenu imposable ajusté	Impôt dû	CIS	Impôt définitif
23.075,52	19.505	665	-300	365
35.000	30.113	2.578	-300	2.278
40.000	34.560	3.624	-300	3.324
45.000	39.008	4.898	-300	4.598
50.000	43.455	6.347	-300	6.047
75.000	65.692	15.393	-300	15.093
100.000	87.930	24.674	-300	24.374
200.000	186.231	66.587	-300	66.287

Montants en EUR

8.3. La prise en compte des enfants

Règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 portant exécution de l'article 123, alinéa 8 de la LIR modifiée du 4 décembre 1967

et

Article 1^{er}, 16°, 17° et 18°

Suite aux modifications sur le plan de la politique familiale, la LIR en ses articles 122 et 123 relatifs à la modération d'impôt pour enfant et donc aux dispositions régissant le boni pour enfant, dorénavant partie intégrante de l'allocation familiale, vient d'être liftée. Si l'on coordonne la LIR actuelle avec les nouvelles dispositions découlant de la loi du 23 juin 2016 portant sur les prestations familiales, le texte se lit par conséquent de la manière suivante.

« Art. 122

1. Les contribuables des classes 1A ou 2 ayant un ou des enfants dans leur ménage dans les conditions définies à l'article 123, obtiennent une modération d'impôt par enfant suivant les dispositions des alinéas suivants.

~~2. Les modérations d'impôt pour enfants sont bonifiées d'office, sous forme de bonis pour enfants, d'après les dispositions et dans les conditions prévues par la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant. La modération d'impôt pour un enfant pour lequel un boni a été alloué, est réputée avoir été accordée pour la même année au contribuable dans le ménage duquel l'enfant vit dans les conditions définies à l'article 123. Le boni pour enfant s'élève à 76,88 euros par mois.~~

2. En ce qui concerne l'enfant qui, pour une année d'imposition déterminée, ouvre droit à l'allocation familiale versée en vertu du Code de la sécurité sociale, livre IV, chapitre 1^{er}, à l'aide financière de l'État pour études supérieures accordée en vertu de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures ou à l'aide aux volontaires payée en vertu de la loi modifiée du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes, la modération d'impôt pour enfants, considérée comme faisant partie intégrante de l'allocation familiale, de l'aide financière de l'État pour études supérieures ainsi que de l'aide aux volontaires, est réputée avoir été accordée au titre de la même année au contribuable dans le ménage duquel cet enfant vit dans les conditions définies à l'article 123.

~~2a. Les modérations d'impôt pour enfants sont bonifiées d'office sous forme d'aide financière en vertu de la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour les études supérieures ou sous forme d'aide aux volontaires en vertu de la loi modifiée du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes. La modération d'impôt pour un enfant pour lequel une aide a été allouée, est réputée avoir été accordée pour la même année au contribuable dans le ménage duquel l'enfant vit dans les conditions définies à l'article 123. Le boni pour enfant est réputé faire partie intégrante de l'aide pour études supérieures et à l'aide aux volontaires.~~

3. ~~Si aucun boni au sens des dispositions de l'alinéa 2 n'a été attribué~~ Si aucune allocation familiale, aide financière de l'État pour études supérieures ou aide aux volontaires n'a été attribuée pour un enfant au titre d'une année déterminée, les contribuables visés à l'alinéa 1^{er} obtiennent sur demande, après la fin de l'année d'imposition, la modération d'impôt pour enfants sous forme d'un dégrèvement d'impôt, à imputer, dans la limite de l'impôt dû, d'après les dispositions de l'article 154, alinéa 1^{er} numéro 1. Le salarié ou retraité qui n'est pas soumis à l'imposition par voie d'assiette, obtient l'imputation des modérations d'impôt pour enfants dans la limite de l'impôt dû lors d'une demande de la régularisation de ses retenues dans le cadre du décompte annuel prévu à l'article 145, alinéa 2, lettre d). La modération d'impôt pour enfant sous forme de dégrèvement d'impôt s'élève à 922,5 euros.

4. Dans le cadre d'une imposition par voie d'assiette ou d'un décompte annuel, la modération d'impôt visée à l'alinéa 1^{er} est considérée comme ayant déjà été accordée pour tout enfant qui a bénéficié d'un boni pour enfant qui a donné droit au versement de l'allocation familiale, de l'aide financière pour études supérieures ou de l'aide aux volontaires tel que visé à l'alinéa 2, même si le montant du boni pour l'enfant le montant de l'allocation ou des aides est supérieur au montant de l'impôt dû par le contribuable.

5. La création d'un fichier de données à caractère personnel commun entre la Caisse pour l'avenir des enfants, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le Service national de la jeunesse, le Centre commun de la sécurité sociale et l'Administration des contributions directes est autorisée pour coordonner la gestion des institutions concernées et notamment pour permettre la détermination du droit à la modération d'impôt des enfants n'ayant bénéficié ni de l'allocation familiale ni de l'aide financière de l'État pour études supérieures ni de l'aide aux volontaires ainsi que pour éviter le cumul des différentes prestations et aides versées par les institutions concernées. Ce fichier de données à caractère personnel commun comprend :

- 1 en ce qui concerne la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE) les nom, prénom, matricule, adresse des allocataires, des attributaires et des enfants bénéficiant de l'allocation familiale, le montant de l'allocation versée et la période à laquelle ce versement se rapporte ;
- 2 en ce qui concerne le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche les nom, prénom, matricule et adresse de l'étudiant bénéficiant de l'aide financière de l'État pour études supérieures, le montant de l'aide versée et la période à laquelle ce versement se rapporte;
- 3 en ce qui concerne les volontaires, les nom, prénom, matricule et adresse du volontaire bénéficiant de l'aide aux volontaires et de ses parents ou de l'un d'eux, le montant de l'aide aux volontaires versée et la période à laquelle ce versement se rapporte;
- 4 en ce qui concerne l'Administration des contributions directes (ACD), les nom, prénom, matricule et adresse des contribuables et des enfants qui continuent à bénéficier de la modération d'impôt pour enfant tout comme les montants de la modération d'impôt mis en compte par l'ACD.

Art. 123

1. La modération d'impôt pour enfant visée à l'article 122 est accordée dans les hypothèses spécifiées aux alinéas 3 à 5 ci-dessous en raison des enfants énumérés ci-après : les descendants, les enfants du conjoint même lorsque le mariage n'existe plus, les enfants adoptifs et leurs descendants, les enfants recueillis d'une façon durable au foyer du contribuable.

2. En ce qui concerne les époux ou partenaires imposables collectivement aux termes de l'article 3, les enfants des deux époux ou partenaires entrent en ligne de compte.

3. Le contribuable a droit à une modération d'impôt en raison des enfants ayant fait partie, au cours de l'année d'imposition, de son ménage et qui ont été âgés, au début de l'année d'imposition, de moins de vingt et un ans.

Un enfant est censé faire partie du ménage du contribuable lorsqu'il vit sous le même toit que ce dernier ou bien lorsqu'il séjourne passagèrement ailleurs pour une raison autre que celle d'une occupation essentiellement lucrative. Un enfant ne peut, pour une même année, faire partie de plus d'un ménage. S'il passe au cours d'une année d'un ménage à un autre, il est réputé faire partie du ménage du contribuable qui est attributaire du premier boni pour enfant auquel l'enfant ouvre droit au cours de l'année d'imposition. Si le boni pour enfant est versé au bénéficiaire majeur, ou si les conditions de l'article 122, alinéa 3 sont remplies, l'enfant est réputé faire partie du ménage du contribuable dans lequel il vit soit au début de l'année, soit au moment de sa naissance ou de son adoption, soit au moment où l'assujettissement à l'impôt du contribuable commence. S'il passe au cours d'une année définitivement d'un ménage à un autre, il est réputé faire partie du ménage du contribuable qui est attributaire du premier versement de l'allocation familiale auquel l'enfant ouvre droit au cours de l'année

d'imposition. Si l'allocation familiale est versée au bénéficiaire majeur, ou si les conditions de l'article 122, alinéa 3 sont remplies, l'enfant est réputé faire partie du ménage du contribuable dans lequel il vit soit au début de l'année, soit au moment de sa naissance ou de son adoption, soit au moment où l'assujettissement à l'impôt du contribuable commence.

Les époux ou partenaires, même âgés de moins de vingt et un ans, non séparés de fait, sont censés avoir un ménage distinct même lorsqu'ils partagent l'habitation d'un autre contribuable.

Les personnes, même âgées de moins de vingt et un ans, qui ont des enfants, sont censées avoir un ménage commun avec leurs enfants, même lorsqu'elles partagent avec ces enfants l'habitation d'un autre contribuable.

4. Le contribuable obtient une modération d'impôt en raison des enfants ayant fait partie, au cours de l'année d'imposition, de son ménage et âgés d'au moins vingt et un ans au début de l'année d'imposition, à condition que les enfants aient poursuivi de façon continue des études de formation professionnelle à plein temps s'étendant sur plus d'une année.

5. Le contribuable obtient une modération d'impôt en raison d'enfants âgés d'au moins vingt et un ans au début de l'année d'imposition jouissant de l'allocation familiale continuée allouée aux enfants handicapés ou infirmes en vertu de la loi concernant les prestations familiales.

Ces enfants sont censés faire partie du ménage du contribuable, même lorsqu'ils séjournent passagèrement ou définitivement ailleurs pour une raison autre que celle d'une occupation essentiellement lucrative.

6. Des charges extraordinaires au sens de l'article 127 ne peuvent être demandées pour les frais d'entretien, d'éducation et de formation professionnelle des enfants ayant donné lieu à l'octroi d'une modération d'impôt.

7. Un règlement grand-ducal déterminera dans quelles conditions un enfant est réputé avoir une occupation non essentiellement lucrative.

8. Un règlement grand-ducal fixera les dispositions complémentaires nécessaires pour régler l'attribution du droit à la modération d'impôt dans le sens des prescriptions qui précèdent en ce qui concerne la situation spéciale des personnes vivant en ménage sans être mariées et ayant des enfants propres ou communs. »

* * *

8.4. Imposition des non-résidents

Article 1^{er}, 31^o, 32^o et 33^o

Ad Classes d'impôt

Jusqu'à présent les non-résident étaient rangés dans les classes d'impôt de la manière suivante.

Appartiennent à la classe 1 les célibataires sans enfants n'ayant pas terminé leur 64^e année au début de l'année d'imposition (ainsi que tout non-résident réalisant au Luxembourg un revenu imposable autre qu'un revenu professionnel et qui seront soumis à un taux d'imposition au minimum de 15%).

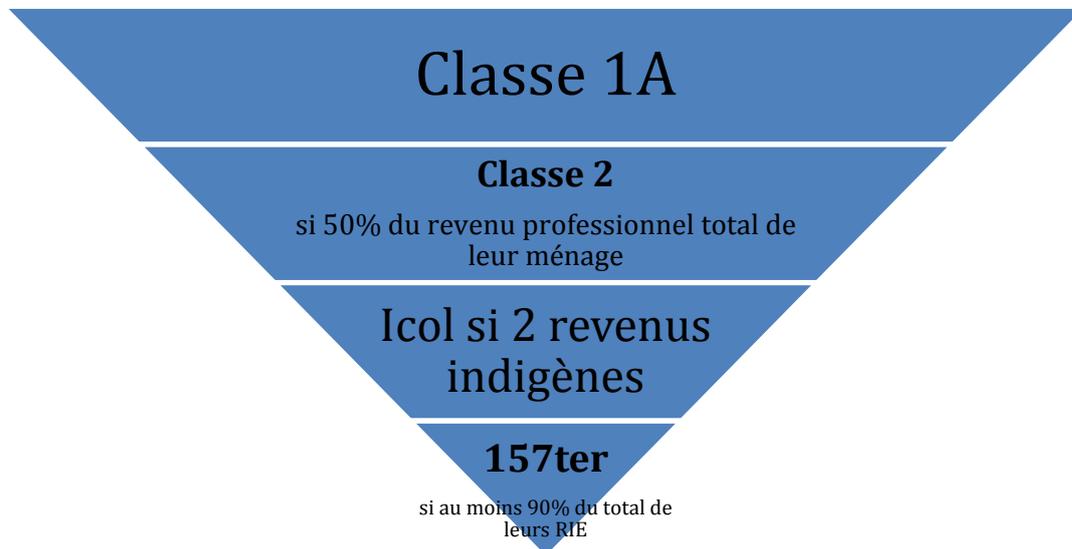
Rangent en classe 1A les célibataires ayant un ou des enfants à charge (bénéficiaire d'une modération d'impôt pour enfant), les célibataires ayant terminé leur 64^e année au début de l'année d'imposition et les personnes veuves.

Particularité de la classe 1A pour les non-résidents, elle contient également les personnes mariées ne vivant pas séparés en fait, si l'un des deux époux qui constituent le ménage réalise un revenu professionnel au Luxembourg.

En classe 2 sont répertoriés les contribuables non résidents mariés et non séparés de fait réalisant plus de 50% du revenu professionnel total de leur ménage au Luxembourg. L'imposition est collective si chacun des époux qui composent le ménage perçoit un revenu professionnel imposable au Luxembourg. Tout comme pour les résidents, on y retrouve aussi les veufs et divorcés (ou séparés) jusqu'à trois ans après la dissolution de leur mariage. Et enfin, les partenaires civils non résidents sur demande conjointe qui bénéficient de l'imposition collective par voie d'assiette pour autant que l'un des deux partenaires réalise au moins 90% du total ses revenus indigènes et étrangers.

Par dérogation à ce régime commun, les non-résidents peuvent demander à être assimilés aux contribuables résidents en recourant à l'article 157ter LIR à condition d'être imposables au Grand-Duché à concurrence d'au moins 90% du total de leurs revenus indigènes et étrangers (pour les résidents belges, ce seuil est de 50% du revenu professionnel de leur ménage).

Les non-résidents mariés avant la réforme (schéma simplifié)



Luxembourg, le 25 octobre 2016