

**Objet: Projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant**

- 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;**
- 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;**
- 3. introduction d'une contribution de crise;**
- 4. modification de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.**

**Avant-projet de règlement grand-ducal fixant les critères et conditions de revenu visées à l'article 5 de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation. (3692WMMR)**

*Saisine : Ministre des Finances (2 août 2010)*

<b>AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>
---------------------------------------

L'objet du projet de loi sous rubrique, d'après l'exposé des motifs qui l'accompagne, est de transposer différentes mesures, notamment de teneur fiscale, annoncées dans le cadre de la présentation, par Monsieur le Premier Ministre, à la Chambre des Députés de la déclaration de politique générale sur l'état de la nation du 5 mai 2010, dans « *le but d'endiguer la détérioration des finances publiques [...]* ». Outre à vouloir apporter des modifications idoines aux textes légaux existants, notamment la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (ci-après : « L.I.R. »), la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, ainsi que la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, le projet de loi sous avis propose d'introduire un nouveau prélèvement, dit « contribution de crise ». L'ensemble des mesures fiscales envisagées fera l'objet d'une brève présentation qui suit la partie introductive.

L'avant-projet de règlement grand-ducal a, pour sa part, pour objet d'exécuter le nouvel article 5 de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, selon le teneur que ledit article 5 devrait prendre en cas d'adoption, par le législateur, du projet de loi sous avis. L'avant-projet de règlement grand-ducal a notamment pour objectif de fixer le seuil de revenu maximum à prendre en compte dans le contexte de l'octroi, respectivement de la non-allocation au cas où le revenu de l'acquéreur dépasserait ce seuil, du crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement et de transcription des actes notariés d'acquisition d'immeubles servant à des fins d'habitation principale et personnelle de l'acquéreur, ainsi qu'un certain nombre de modalités techniques ayant trait à la détermination dudit revenu.

Le projet de loi sous objet propose un certain nombre de mesures fiscales ayant trait directement à la charge fiscale des personnes physiques, à savoir :

- 1) Un nouveau taux d'imposition maximal sur le revenu de 39%, qui s'ajouterait au-delà de la tranche maximale actuelle de 38%, et qui grèverait la tranche de revenus dépassant 41.793 EUR, respectivement 83.586 EUR pour les couples imposables collectivement. Cette disposition entraînerait des modifications aux articles 118 et 120bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.).
- 2) Le montant de la déduction annuelle pour frais de déplacement, pour les salariés et les indépendants, passerait de 99 à 51 EUR par unité d'éloignement. La déduction minimale serait réduite de 396 à 204 EUR par an, et la déduction maximale (30 unités d'éloignement) de 2.970 à 1.530 EUR par an (modifications aux articles 105bis et 107bis L.I.R.).
- 3) L'impôt de solidarité, ou bien la contribution pour le fonds pour l'emploi, qui est calculé sur l'impôt dû sur le revenu des personnes physiques et qui est actuellement de 2,5%, serait majoré à 4%. Au-delà d'un revenu imposable de 150.000 en classes 1 et 1a ou 300.000 EUR en classe 2, le taux de la contribution au fonds pour l'emploi passerait même à 6%<sup>1</sup>.
- 4) Pour les années 2011 et 2012, un prélèvement, dit « contribution de crise », temporaire de 0,8% serait perçu sur tous les revenus professionnels ou de remplacement, sous réserve d'un abattement correspondant à une fois le salaire social minimum non-qualifié. La contribution de crise grèverait par ailleurs les revenus de patrimoine, ainsi que, de manière générale, l'ensemble des autres revenus nets prévus à l'article 10 L.I.R., respectivement à l'article 156 L.I.R.
- 5) L'allocation du bénéfice fiscal en matière d'enregistrement et de transcription d'actes d'acquisition d'immeubles<sup>2</sup> (système dit du « *Bëllegen Akt* ») servant à des fins d'habitation principale et personnelle serait dorénavant soumise à des conditions de revenus<sup>3</sup>, en lieu et en place du système actuellement en vigueur par lequel est accordé à tout acquéreur un crédit maximal identique de 20.000 EUR sur les droits d'enregistrement et de transcription, indépendamment du revenu dudit acquéreur et de la consistance de l'immeuble concerné.

Dans un souci d'exhaustivité, relevons encore que le plafond annuel de déduction des pensions alimentaires versées au conjoint divorcé serait relevé de 23.400 à 24.000 EUR (article 109bis L.I.R.). Cette mesure ne sera pas commentée davantage par la suite.

Le projet de loi sous objet propose par ailleurs un certain nombre de mesures fiscales ayant trait à la charge fiscale des collectivités, à savoir :

- 6) Les entreprises sont incitées à réaliser des investissements dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la réalisation d'économies d'énergie moyennant une amélioration des dispositions fiscales de l'amortissement. Ainsi, il est proposé de porter le taux maximal de l'amortissement spécial, prévu par l'article 32bis L.I.R., de 60% à 80%.

---

<sup>1</sup> Dans ce contexte, le projet de loi sous avis propose des modifications à la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet.

<sup>2</sup> L'abattement sur les droits d'enregistrement dus en cas d'acquisition de la résidence principale, fixé à 20.000 EUR par contribuable, ne serait accordé qu'aux personnes dont le revenu imposable annuel ne dépasse pas 35.000 EUR pour les célibataires et 60.000 EUR pour les personnes mariées ou liées par un partenariat, ces seuils étant augmentés de 5.000 EUR par enfant à charge.

<sup>3</sup> Dans ce contexte, le projet de loi sous avis propose des modifications à la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

- 7) Une indemnité de départ ou de licenciement ne serait déductible pour l'employeur que jusqu'à concurrence d'un montant de 300.000 EUR. Un fractionnement sur plusieurs années serait assimilé à un paiement unique (article 48 L.I.R.).
- 8) Le régime des bonifications d'impôt pour investissements pour certains biens amortissables corporels subirait quelques améliorations au niveau des taux applicables. D'une part, le crédit d'impôt pour investissements complémentaires passerait de 12 à 13% et d'autre part, le taux de bonification relatif à l'investissement global serait porté quant à lui à 7% pour la première tranche d'investissement ne dépassant pas 150.000 EUR et à 3% pour la tranche dépassant ce seuil (article 152 bis L.I.R.)
- 9) Le projet de loi prévoit l'introduction d'un impôt sur le revenu des collectivités minimum de 1.500 EUR pour les organismes à caractère collectif dont l'activité n'est pas soumise à un agrément d'un ministre ou d'une autorité de surveillance. En sus de ce critère, la somme des immobilisations financières, des valeurs mobilières et des avoirs en banques, avoirs en comptes de chèques postaux, chèques et encaisse devrait dépasser 90% du total du bilan de ces entités pour permettre l'application de cette mesure. En présence d'un régime d'intégration fiscale, cette nouvelle disposition ne viserait que la société mère ou l'établissement placé à la tête du groupe intégré (article 174 L.I.R.)

Ce montant minimum serait majoré de la contribution au fonds pour l'emploi, le portant ainsi à 1.575 EUR. Des crédits ou bonifications d'impôts pourraient le cas échéant réduire la charge définitive.

- 10) La contribution pour le fonds pour l'emploi majorant le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités serait relevé de 4 à 5% portant ainsi le taux actuel de l'imposition du bénéficiaire des collectivités de 21,84% à 22,05% (hors impôt commercial communal).

Le présent avis de la Chambre de Commerce fournira par la suite un résumé synthétique de ses principaux griefs et de ses principales recommandations. Cette partie sera suivie des considérations générales ayant trait aux mesures fiscales proposées par le projet de loi sous avis. Par la suite, la Chambre de Commerce se propose de commenter d'abord les articles de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis, suivi du commentaire des articles du projet de loi sous objet.

### Résumé

D'une manière générale, la Chambre de Commerce relève que le projet de loi sous avis prévoit un ensemble de hausses fiscales quantifiées dont le volume atteint 350 millions EUR, dont seule la contribution de crise (impact budgétaire de 85 millions EUR) est limitée dans le temps. La Chambre de Commerce, tout en soutenant pleinement les efforts gouvernementaux en matière d'assainissement des finances publiques, déplore l'important écart entre la contribution de l'augmentation des recettes, d'une part, et la baisse de dépenses budgétaires, d'autre part, à cet exercice d'assainissement. La Chambre de Commerce, tout en mettant les mesures fiscales sous-jacentes au projet de loi sous avis en perspective avec d'autres mesures budgétaires annoncées, qui auront trait notamment à la non-réalisation de certaines dépenses d'investissement pourtant préalablement considérées comme stratégiques, conclut que les auteurs ont préféré opter pour la « voie facile », consistant en une hausse d'impôts et une baisse des investissements, en lieu et place d'un plan d'action volontariste en matière de maîtrise de la progression galopante des dépenses budgétaires courantes et d'économies sérieuses au niveau des frais de fonctionnement de l'Etat. Une redéfinition urgente de la politique sociale, qui ferait évoluer du système d'arroser social vers une attribution des transferts sociaux selon les prémisses de la sélectivité sociale,

reste également en souffrance malgré les promesses figurant dans le programme gouvernemental.

En ce qui concerne plus spécifiquement les mesures fiscales ayant trait aux personnes physiques (taux marginal d'imposition de 39%, augmentation de la contribution au fonds pour l'emploi et introduction d'une contribution de crise), la Chambre de Commerce estime d'une part, et montre à travers quelques éléments quantitatifs, qu'aujourd'hui la répartition de la charge fiscale est déjà relativement inégalitaire ou pour le moins concentrée sur un nombre relativement peu élevé de contribuables. Elle relève, d'autre part, que l'attractivité de la fiscalité des personnes physiques est un important élément en matière de décision d'établissement au Grand-Duché. Dans ce sens, certains passages du programme gouvernemental et une note fondée du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur<sup>4</sup> rentrent en opposition flagrante avec les hausses fiscales envisagées. En dernier lieu, la Chambre de Commerce montre que le taux marginal d'imposition, même avant la mise en place éventuelle des modifications proposées par le projet de loi, est loin d'être attractif en comparaison internationale. La Chambre de Commerce se demande en outre si les auteurs du projet de loi, dans l'exercice de quantification de l'impact budgétaire, ont dûment intégré l'éventualité d'un départ de certains contribuables importants.

En matière de baisse du forfait kilométrique, une mesure qui affectera les salariés résidant et non résidant en fonction de la distance à parcourir entre leur domicile et leur lieu de travail, la Chambre de Commerce estime que les désavantages en découlant pour les salariés devraient être limités, voire compensés à terme si une amélioration de l'offre des transports collectifs pour les usagers est en parallèle mise en œuvre.

La Chambre de Commerce accepterait l'introduction d'une condition de revenu, et donc d'un certain niveau de sélectivité sociale, dans le cadre du crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement et de transcription des actes notariés relatifs à l'acquisition d'immeubles servant à des fins d'habitation principale et personnelle (« *Bëllegen Akt* »). Elle marque son accord par rapport au seuil de revenu retenu pour un acquéreur seul, proche du revenu médian, (35.000 EUR), tout en estimant qu'en cas de cumul de revenus (mariage, partenariat), le montant en question devrait être doublé (70.000 EUR au lieu de 60.000 EUR). Elle insiste par ailleurs que l'avant-projet de règlement grand-ducal exécutif reste à parfaire de manière à éviter toute discrimination éventuelle de deux personnes non-liées par mariage ou partenariat légal. Dans le cas spécifique où des revenus extrapolés, en lieu et place des revenus historiques dûment documentés ou documentables, servent de référence pour l'appréciation du revenu sous-jacent au crédit d'impôts, la Chambre de Commerce estime qu'il conviendrait, sur demande de l'acquéreur et sans préjudice à la perception éventuelle d'intérêts de retard, de prévoir un système de renonciation de la part de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines de la perception des droits d'enregistrement et de transcription jusqu'à ce que les revenus de l'acquéreur soient connus. En dernier lieu, elle invite les auteurs de l'avant-projet de règlement grand-ducal de prévoir une disposition transitoire dans le chef des acquéreurs dont l'élément déclencheur de la signature de l'acte notarié d'acquisition, c'est-à-dire la signature du compromis de vente, se situe en 2010, alors que la signature de l'acte notarié n'aura lieu qu'en 2011.

En ce qui concerne la limitation de la déductibilité fiscale des indemnités de départ ou de licenciement, la Chambre de Commerce déplore qu'elle n'ait pu baser son analyse sur des éléments quantitatifs et qualitatifs appropriés, en l'absence de détails. Ainsi, la limite en question a probablement été fixée de manière arbitraire. Elle estime par ailleurs qu'en suite logique avec la volonté gouvernementale de privilégier de nouvelles activités économiques à haute valeur ajoutée, les autorités devront accepter que des personnels hautement qualifiés et d'envergure mondiale dans leur champ de compétence respectif et dont le coût salarial est élevé feraient l'objet, de cas échéant, d'indemnités de départ et de licenciement

<sup>4</sup> « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », avril 2010.

conséquentes. En ce qui concerne le secteur bancaire en particulier, il y a lieu de relever que cette mesure s'ajoute aux nombreuses mesures annoncées ou pour le moins envisagées qui se cumulent pour renchérir de façon substantielle la vie des entreprises financières à Luxembourg, pourtant les principaux contributeurs à la richesse économique du pays.

Pour ce qui est de l'imposition forfaitaire minimale des certains organismes à caractère collectif la Chambre de Commerce s'oppose de manière formelle à l'introduction d'un impôt pouvant être qualifié de discriminatoire, de non-compétitif et dont les effets indirects et collatéraux semblent difficilement prévisibles, voire maîtrisables. Elle critique la façon de procéder des auteurs du projet de loi sous avis qui proposent l'introduction d'une nouvelle mesure fiscale sans avoir chiffré au préalable les effets en découlant à plus long terme. Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est persuadée que cet impôt forfaitaire causera aux sociétés concernées dans un contexte concurrentiel aigu au niveau européen un coût qui incitera à la délocalisation. A terme, l'impact favorable en découlant sur les recettes fiscales sera fortement régressif, puisque de nombreuses entités seront délocalisées vers des juridictions plus intéressantes et moins coûteuses de sorte que l'assiette de cette imposition se rétrécira sérieusement.

En matière du relèvement prévu de l'impôt de solidarité dans le chef des collectivités, la Chambre de Commerce juge cette mesure parfaitement contradictoire par rapport à l'impératif dûment identifié quant au rétablissement de la compétitivité. Par ailleurs, l'ensemble des acteurs représentant les intérêts des entreprises ont insisté, même avant le début des négociations dans le cadre du comité de coordination tripartite en printemps 2010, sur la nécessité absolue de renoncer à toute charge fiscale, sociale et salariale supplémentaire en ce temps de crise. Aux yeux de la Chambre de Commerce, suffisamment d'arguments semblent réunis pour remettre en question un argument phare de la promotion du site économique luxembourgeois : la prévisibilité du cadre fiscal. En outre, le taux d'imposition global des collectivités au Luxembourg dépasse de loin la moyenne européenne ainsi que celui applicable dans la plupart des Etats membres. Finalement, une hausse de la fiscalité est contradictoire à l'essence même du programme gouvernemental selon lequel le Gouvernement « *suivra de près l'évolution de la fiscalité dans les autres pays de l'OCDE pour, le cas échéant, prendre les mesures qui s'imposent* »<sup>5</sup>.

En guise de conclusion, la Chambre de Commerce estime que, d'une part, les deux mesures favorables dans le chef des collectivités, à savoir l'amortissement spécial et l'amélioration du dispositif des bonifications pour investissement, seront surcompensés par les augmentations fiscales projetées par ailleurs. La Chambre de Commerce déplore l'absence de la définition parallèle d'un « Paquet compétitivité » au « Paquet fiscal » proposé par le projet de loi sous avis car il est urgent de s'attaquer aux défaillances structurelles de l'économie luxembourgeoise et notamment l'évolution néfaste de la compétitivité-coût et prix comme suite, en particulier, aux mécanismes réglementaires ayant pour conséquence une dissociation entre l'évolution du coût salarial et de la productivité. La Chambre de Commerce regrette en outre l'absence d'un « Paquet finances publiques », s'attellant à fournir les réponses adéquates face au déficit structurel de l'Administration centrale, l'évolution incontrôlée des dépenses courantes. Il importe finalement de redessiner la politique sociale d'après les prémisses de la sélectivité sociale. Ce constat général doit s'inscrire en outre dans un contexte de pérennité à long terme des finances publiques et partant des marges de manœuvre budgétaires, sujet pour lequel les départements ministériels peinent de proposer les mesures idoines et à la hauteur des enjeux.

En ce qui concerne spécifiquement la consolidation à **court terme** des finances publiques, la Chambre de Commerce invite les autorités à s'inspirer de près des mesures

---

<sup>5</sup> « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », juillet 2009, page 96.

proposées par la Chambre de Commerce<sup>6</sup>, notamment dans son avis du 11 novembre 2009 sur le projet de budget 2010, ainsi que par l'Union des Entreprises Luxembourgeoises<sup>7</sup> (UEL). A l'occasion du discours sur l'état de la nation du 5 mai 2010, Monsieur le Premier Ministre a déclaré que : « [l]e programme d'économies et de rétablissement de l'équilibre a les yeux fermement fixés sur 2014 et l'objectif du déficit zéro qu'il faudra atteindre d'ici là. Cependant, dans sa première version, il se limite aux années 2011 et 2012 ». Hormis la contribution de crise, aucune des mesures proposées dans le cadre du projet de loi sous avis n'est pourtant assortie de clauses à cet égard.

Le tableau synoptique ci-après résume l'ensemble des mesures fiscales proposées par le projet de loi sous objet, ainsi que le positionnement général de la Chambre de Commerce à leur égard.

**Tableau 1 : Résumé synthétique de la position de la Chambre de Commerce par rapport aux mesures fiscales prévues par le projet de loi sous avis.**

	<b>Mesure</b>	<b>Position de la Chambre de Commerce</b>
	(1) Taux marginal personnes physiques à 39%	Opposition – système fiscal déjà très progressif ; manque attractivité du cadre fiscal pour les personnes physiques ; contradiction par rapport à d'autres initiatives gouvernementales → <i>Renonciation à cette mesure</i>
	(2) Frais de déplacement	Accord sur le principe d'un point de vue écologique, mais nécessité d'une amélioration continue de l'offre en matière de transports collectifs → <i>Implémentation de cette mesure</i>
	(3) Relèvement impôt de solidarité personnes physiques	Opposition – système fiscal déjà très progressif ; manque attractivité du cadre fiscal pour les personnes physiques ; contradiction par rapport à d'autres initiatives gouvernementales → <i>Renonciation à cette mesure</i>
	(4) Contribution de crise	Opposition – système fiscal déjà très progressif ; manque attractivité du cadre fiscal pour les personnes physiques ; contradiction par rapport à d'autres initiatives gouvernementales → <i>Renonciation à cette mesure</i>
	(5) « <i>Bëllegen Akt</i> »	Accord sous certaines réserves car mesure sélective → <i>Implémentation conditionnelle de cette mesure</i>
	(6) Amortissement spécial	Accord → <i>Implémentation de cette mesure</i>
	(7) Limitation déductibilité indemnités de départ / de licenciement	Question sur la mise en œuvre
	(8) Amélioration système de bonification d'impôts pour investissements	Accord → <i>Implémentation de cette mesure</i>
	(9) Impôt minimal organismes à caractère collectif	Opposition formelle → <i>Renonciation à cette mesure</i>
	(10) Relèvement impôt de solidarité des collectivités	Opposition formelle → <i>Renonciation à cette mesure</i>

<sup>6</sup> Voir notamment : « Tripartite : Un échec cuisant retardant la sortie de crise » dans : Merkur, mai 2010, et particulièrement pp. 16-17 ainsi que l'avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi n° 6100 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (3556TCA) (en particulier pp. 124-140).

<sup>7</sup> « Comment sortir ensemble de la crise ? – Contribution de l'UEL au débat tripartite », avril 2010.

\* \* \*

En ce qui concerne le projet de loi sous avis, après consultation de ses ressortissants et suite aux arguments avancés dans son avis, la Chambre de Commerce marque son désaccord par rapport aux mesures référencées 1), 3) et 4), d'une part, et 9) et 10), d'autre part, dans la partie introductive de son avis. Elle approuve les mesures 2), 5) et 7) sous réserve de la prise en compte de ses remarques, ainsi que les mesures 6) et 8), telles que formulées par le projet de loi sous avis. Elle demande en outre aux autorités un paquet volontariste de mesures susceptibles d'améliorer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, tout comme elle estime que la plupart des mesures fiscales proposées portent parfois gravement préjudice à l'attractivité du site économique luxembourgeois pour les personnes physiques et morales. Elle juge en dernier lieu que les mesures fiscales avancées ne contribuent aucunement à résoudre les déficits structurels auxquels font face les finances publiques luxembourgeoises, que ce soit à court ou à plus long terme.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver l'avant-projet de règlement grand-ducal sous objet, sous réserve toutefois de la prise en considération de ses remarques.

### **Appréciation générale du projet de loi**

	<b>Incidence</b>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	--
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	+

Appréciations : ++ : très favorable  
+ : favorable  
0 : neutre  
- : défavorable  
-- : très défavorable  
n.a. : non applicable

### **Considérations générales**

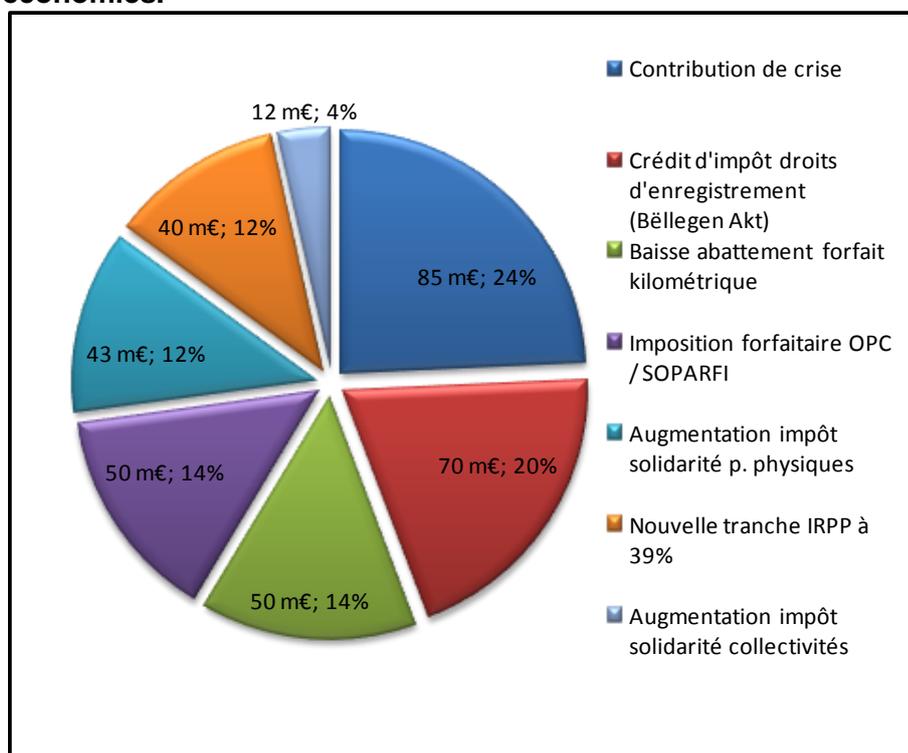
#### **1. Généralités**

Dans la présente partie de son avis, la Chambre de Commerce entend commenter, de manière générale, les mesures fiscales proposées par le projet de loi sous rubrique. A cette fin, le graphique ci-après résume l'impact financier des mesures proposées, tel que mis en avant par les auteurs du projet de loi. Il apparaît que, sur l'impact budgétaire quantifié total de 350 millions EUR par an, environ un quart (soit 85 millions EUR) est relatif à la contribution de crise, le prélèvement spécial à charge des personnes physiques perçu sur tous les revenus professionnel, de remplacement, de patrimoine ainsi que sur les autres catégories de revenus nets. La deuxième mesure la plus importante quant à son impact budgétaire (70 millions EUR, soit 20% du total) est relative à la révision projetée des dispositions fiscales applicables à l'allocation du bénéfice fiscal en matière d'enregistrement et de transcription d'actes d'acquisition d'immeubles servant à des fins d'habitation principale et personnelle, couramment désigné « *Bëllegen Akt* ». Suivent la réduction du forfait kilométrique pour frais de déplacement respectivement l'imposition minimale dans le chef des organismes à caractère collectif dont l'activité est dispensée de tout agrément (50 millions EUR, 14%), l'augmentation projetée de l'impôt de solidarité, ou en d'autres termes la contribution au fonds pour l'emploi calculé sur l'impôt dû, pour les personnes physiques (43

millions EUR, 12%), l'introduction d'une nouvelle tranche marginale sur le revenu des personnes physiques de 39% (40 millions, 12%) ainsi que le relèvement de l'impôt dans le chef des collectivités (12 million EUR, 4%). Les auteurs du projet de loi sous avis n'ont, en revanche, quantifié l'impact budgétaire des trois mesures résiduelles proposées par le texte, dont seule la première aurait pour effet un impact positif sur les finances publiques, à savoir :

- le plafond quant à la déductibilité, dans le chef des employeurs, des indemnités de départ ;
- l'amortissement spécial dans le cadre d'investissements dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la réalisation d'économies d'énergie moyennant une amélioration des dispositions fiscales de l'amortissement (article 32 L.I.R.) ;
- l'amélioration des dispositions en matière de bonification d'impôt pour investissements (article 152bis L.I.R.).

**Graphique 1 : Les mesures fiscales envisagées, en millions EUR et en % du total des économies.**



Source : Projet de loi sous avis ; calculs de la Chambre de Commerce.

A travers son dernier avis budgétaire<sup>8</sup>, dans le cadre de son analyse de la 11e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) pour la période 2009-2014<sup>9</sup>, qui vise un déficit nul à l'horizon 2014 dans le clef de l'administration publique<sup>10</sup>, ainsi que dans son analyse exhaustive de l'échec des négociations au sein du Comité de coordination tripartite en printemps 2010<sup>11</sup>, la Chambre de Commerce avait amplement l'occasion

<sup>8</sup> Avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi n° 6100 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (3556TCA)

<sup>9</sup> « Finances publiques : à la croisée des chemins » dans : Merkur, mars 2010, pp. 64-69

<sup>10</sup> Equilibre cumulé des soldes partiels de l'Administration centrale, des Administrations locales et de la sécurité sociale. Il subsistera, en 2014, un large déficit au niveau de l'Administration centrale, compensé par l'excédent virtuel de la sécurité sociale en général et du régime général des pensions, en particulier (voir également la note en bas de page n°19).

<sup>11</sup> « Tripartite : Un échec cuisant retardant la sortie de crise » dans : Merkur, mai 2010, pp. 4.-17

d'insister sur l'importante dégradation des finances publiques, dont les causes sous-jacentes sont, à ses yeux, largement antérieures à la crise, cette dernière les renforçant davantage, ainsi que sur les mesures de consolidation de ces dernières. Dans ce contexte, elle insistait notamment sur le fait que, avant d'envisager toute augmentation de recettes, les autorités publiques se devaient de puiser dans, puis d'exploiter le potentiel très important en matière de dépenses publiques, en général, et de fonctionnement courant, en particulier. Ainsi, afin de consentir l'« *effort budgétaire de l'ordre de 300-500 mio. € l'an au cours de la période 2011-2014 pour arriver à un effort cumulé annuel en 2014 avoisinant 1.600 mio. €<sup>12</sup>* », il est strictement nécessaire d'exploiter d'abord les gisements d'efficience importants sur le versant des dépenses<sup>13</sup>. Or, force est de constater que le projet de loi sous avis, portant sur un volume des mesures quantifiées à 350 millions EUR par an, soit proche de « *l'effort budgétaire de l'ordre de 300-500 millions EUR* » précité, porte exclusivement sur les recettes budgétaires. Des mesures incisives en matière de baisse des dépenses publiques sont-elles prévues dans d'autres initiatives gouvernementales ? Le tableau ci-après tente d'élucider cette question, en reprenant notamment l'ensemble de mesures annoncées par le Premier Ministre à l'occasion du discours sur l'état de la nation du 5 mai 2010<sup>14</sup>. En ce qui concerne la quantification des mesures, la Chambre de Commerce s'est notamment référée à la note de conjoncture 1-2010 du STATEC<sup>15</sup>, respectivement au projet de loi sous avis dans l'hypothèse où celui-ci fait apparaître des chiffres divergents.

---

<sup>12</sup> Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : « 11e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 », janvier 2010, page 16.

<sup>13</sup> Le présent avis n'a pas pour objet de rappeler les principaux vecteurs d'efficience sur le versant des dépenses publiques. Le lecteur pourra se référer utilement aux documents repris sous les notes en bas de page n°7 à 9, ainsi que, pour les gisements d'efficience à plus long terme, sur les bulletins économiques « Actualité & tendances n°5 : Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » (septembre 2008) et « Actualité & tendances n°6 : Entreprises Luxembourg 2.0 » (juin 2009).

<sup>14</sup> Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, sous : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/etat-nation-2010-fr/index.html>

<sup>15</sup> STATEC, sous :

[http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/noteConjoncture/2010/note\\_conjonct\\_01\\_10/note\\_conjonct\\_01\\_10.pdf](http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/noteConjoncture/2010/note_conjonct_01_10/note_conjonct_01_10.pdf).

**Tableau 2 : Les mesures de consolidation des finances publiques 2011-2012 connues au moment de la rédaction du présent avis.**

Nature	Désignation	2011	2012	Source
Dépense	Etat - Baisser frais d'experts, études	10,0	10,5	NDC 1-2010
Dépense	Etat - Baisser frais bureau, voyages	10,0	10,0	NDC 1-2010
Dépense	Etat - Limiter nombre d'embauchages	8,5	8,6	NDC 1-2010
Dépense	Etat - Pas de hausse point indiciaire (traitements) (1)	n.d.	n.d.	NDC 1-2010
Dépense	Limiter investissements Etat central (1)	n.d.	n.d.	NDC 1-2010
Dépense	Différer ajustement rentes et pensions	40,0	0,0	NDC 1-2010
Dépense	Baisser allocations de famille	44,1	44,1	NDC 1-2010
Dépense	Postposer obtention forfait d'éducation	1,5	3,1	NDC 1-2010
Dépense	Baisse subventions en capital aux entreprises	4,0	4,0	NDC 1-2010
Recette	Non-adaptation barèmes fiscaux ménages	n.d.	n.d.	NDC 1-2010
Recette	Nouvelle tranche IRPP à 39%	40,0	40,0	NDC 1-2010 / PL6166
Recette	Augmentation impôt solidarité p. physiques	43,0	43,0	PL 6166
Recette	Contribution de crise	85,0	85,0	PL 6166
Recette	Baisse abattement forfait kilométrique	50,0	50,0	NDC 1-2010 / PL6166
Recette	Amélioration bonif. d'impôts pour investissements (2)	n.d.	n.d.	NDC 1-2010
Recette	Dispense fiscale pr. util. plus rationnelle de l'énergie (2)	n.d.	n.d.	NDC 1-2010
Recette	Augmentation impôt solidarité p. morales	12,0	12,0	NDC 1-2010 / PL6166
Recette	Limiter déductibilité indemnités de départ	n.d.	n.d.	NDC 1-2010
Recette	Imposition forfaitaire OPC / SOPARFI	50,0	50,0	PL 6166
Recette	Abolition bonification intérêts (logement, ménages)	1,0	4,0	NDC 1-2010
Recette	Crédits impôts droits d'enregistrement (Béllegen Akt)	70,0	70,0	NDC 1-2010 / PL6166
Recette	Abolition taxe d'abo. sur "exchange traded funds"	n.d.	n.d.	NDC 1-2010
Recette	Taux de cotisation unique assurance accidents	n.d.	n.d.	NDC 1-2010
		<b>469,1</b>	<b>434,3</b>	
<i>Dépenses</i>		<i>118,10</i>	<i>80,30</i>	
<i>Recettes</i>		<i>351,00</i>	<i>354,00</i>	
<i>% dépenses</i>		<i>25%</i>	<i>18%</i>	
<i>% recettes</i>		<i>75%</i>	<i>82%</i>	

Il apparaît que certaines mesures n'ont pu être quantifiées, ce qui est traduit par la mention « n.d. » (non disponible). Or, en ce qui concerne les mesures référencées par le chiffre (1), leur quantification n'est pas nécessaire en vue de leur nature : il s'agit, en effet, d'une simple renonciation, de la part de l'Etat, à faire des dépenses additionnelles futures, ce qui ne peut, aux yeux de la Chambre de Commerce, être considéré comme une « économie budgétaire ». En ce qui concerne les mesures marquées par un chiffre (2), leur impact sur les finances publiques est négatif et, bien que ces mesures soient saluables dans le contexte de l'intérêt économique général (voir également *infra*), elles ne concourent pas à l'assainissement des finances publiques que la Chambre de Commerce se tâche d'analyser dans cette partie du présent avis.

Au vu des mesures dûment quantifiées au tableau ci-avant, l'effort de consolidation des finances publiques proviendrait, en 2010, d'une baisse des dépenses de 118,10 millions EUR, soit 25% du total de 469,1 millions EUR, et d'augmentation des recettes à concurrence du reliquat de 351 millions EUR, soit 75%. Il est à noter que sur ces 351 millions EUR, 350 millions EUR proviennent des mesures proposées par le projet de loi sous avis. La mesure concernant la condition d'âge en matière de forfait d'éducation, quant à elle, est traitée par un autre projet de loi, actuellement en cours d'avis par la Chambre de Commerce<sup>16</sup>. En ce

<sup>16</sup> Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 28 juin 2002.

1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension;

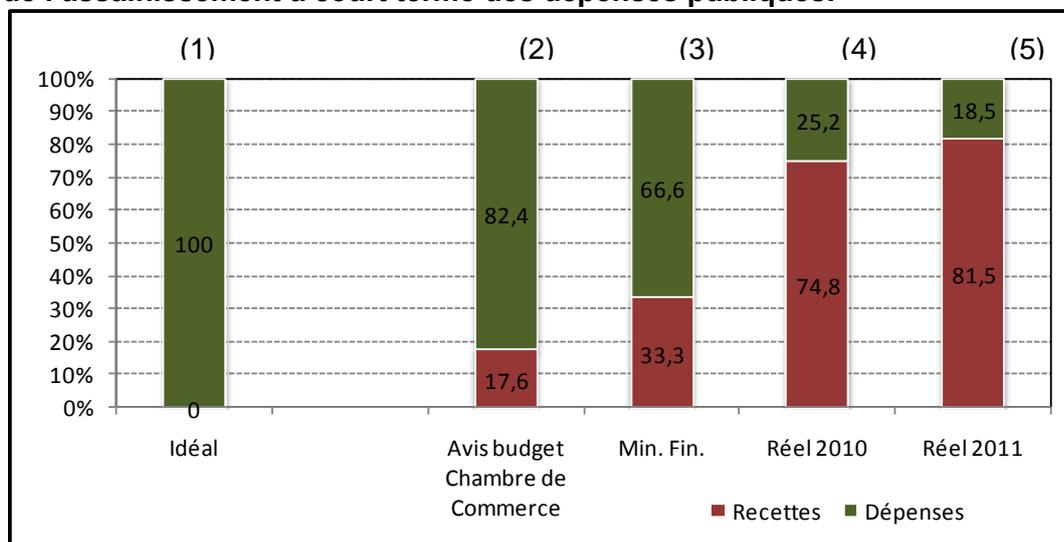
2. portant création d'un forfait d'éducation

3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

qui concerne l'exercice budgétaire 2011, le décalage manifeste entre les mesures portant sur les recettes budgétaires, d'une part, et les dépenses budgétaires, d'autre part, est encore prononcé, voire flagrant, dans la mesure où la baisse des dépenses ne concourrait qu'à concurrence de 18% à l'effort total.

Il en ressort, de manière indéniable et évidente, une surpondération excessive des mesures fiscales ayant pour effet une augmentation des recettes via l'instrument fiscal. Le graphique ci-après résume et confronte différents scénarii envisageables en la matière, partant du scénario idéal (n°1) (exploitation de gisements d'efficience portant exclusivement sur les dépenses), une solution acceptable (n°2) aux yeux de la Chambre de Commerce, développée in extenso dans son dernier avis budgétaire où elle a non seulement milité en faveur d'une norme contraignante en matière de progression des dépenses courantes de fonctionnement, mais où elle a également montré un nombre important de pistes socialement acceptables, basées sur le revenu disponible des ménages et dans un esprit de solidarité nationale, tout en proposant deux mesures portant sur les recettes fiscales, susceptibles de limiter les effets néfastes sur la plupart des acteurs économiques, sans pour autant omettre l'adéquation entre ces mesures et d'autres politiques menées, d'une part, et la compétitivité des entreprises, d'autre part. Le scénario n°3 est celui proposé par le Ministre des Finances le 13 avril 2010 à l'occasion d'une conférence de presse<sup>17</sup> et selon lequel « *il est envisagé que l'effort de réduction du déficit s'appuiera à raison de deux tiers environ sur des mesures de réduction des dépenses et à raison d'un tiers environ sur des augmentations des recettes publiques* ». Les deux derniers scénarii ((4) et (5)), quant à eux, soulignent la volonté réelle affichée à travers les mesures annoncées, qui sont, en large partie, basées sur le projet de loi sous avis.

**Graphique 2 : Les différents scénarii de pondération entre recettes et dépenses en vue de l'assainissement à court terme des dépenses publiques.**



Source : Avis budgétaire de la Chambre de Commerce, conférence de presse du Ministre des Finances, STATEC, calculs de la Chambre de Commerce.

En outre, le Premier Ministre avait annoncé, à l'occasion du discours sur l'état de la nation, d'importantes coupes, de retards ou d'annulations au niveau de certains grands projets infrastructurels majeurs, identifiés pourtant comme revêtant un intérêt national par le passé et s'inscrivant, en partie, dans la politique de mobilité et de développement durable<sup>18</sup>. Le projet de loi sous avis est une parfaite illustration du manque de courage du

<sup>17</sup> Ministère des Finances, sous: [http://www.mf.public.lu/actualites/2010/04/frieden\\_tripartite\\_130410/index.html](http://www.mf.public.lu/actualites/2010/04/frieden_tripartite_130410/index.html).

<sup>18</sup> A titre d'exemple : Tram de la ville de Luxembourg, gares périphériques de Cessange et Hollerich (du moins pas dans leur envergure initialement prévue), liaison ferroviaire Gare-Kirchberg, l'extension à 2x3 voies du tronçon d'autoroute Dudelange-Steinfort, la liaison ferroviaire Esch-Luxembourg, les lycées de Clervaux, Differdange et Mondorf.

Gouvernement en ce qui concerne la compression du budget de consommation courante de l'Etat, d'une part, et en vue d'une redéfinition de la politique sociale, d'autre part, qui n'auraient lieu qu'à titre résiduaire au profit d'une politique de hausse de la fiscalité. La Chambre de Commerce rappelle à cet égard qu'une politique volontariste de maîtrise des dépenses de courantes, dont la progression dépasse largement l'évolution de l'indice des prix à la consommation et la croissance économique moyenne, ainsi qu'une redéfinition du système de protection sociale, à une politique réfléchie et sélective finançable durablement, continuent de s'imposer même en cas d'adoption du projet de loi sous avis. Ce dernier ne peut nullement prétendre à porter des réponses efficaces face aux problèmes structurels grevant sur les finances publiques et s'apparente davantage à un pansement sur une plaie dont les causes ne sont pas encore traitées.

Les problèmes structurels du Luxembourg, à savoir notamment le déficit chronique et incontrôlé de l'Administration centrale (1,2 milliards EUR en 2014)<sup>19</sup>, la non-viabilité à long terme du modèle social dans l'état actuel des choses, la dégradation continue de la compétitivité-coût et prix des entreprises notamment à cause d'automatismes réglementaires, ne sont aucunement adressés par le projet de loi sous référence. Au contraire, de par les importantes augmentations d'impôts et de charges désormais envisagées, la compétitivité ainsi que l'attrait de notre pays pour les investisseurs étrangers, pour les entreprises déjà implantées au Grand-Duché et pour les personnes physiques désireuses de s'établir au Luxembourg, continueront de périr. Le projet de loi ne fait donc qu'aggraver une situation déjà intenable en matière de finances publiques, de compétitivité et de chute d'attractivité du pays.

De même, au-delà du projet de loi sous avis, les coupes opérées au niveau de certaines dépenses d'investissement pèseront sur le taux de croissance potentiel de l'économie luxembourgeoise. Au vu de ces considérations, la Chambre de Commerce reste en attente de vraies mesures en faveur de la compétitivité des entreprises<sup>20</sup>, du « *Standort Lëtzebuerg* » et de maîtrise des dépenses publiques. A l'instar du « Paquet fiscal » proposé par le projet de loi sous avis, les entreprises auraient besoin d'urgence d'un « Paquet compétitivité », leur fournissant une bouffée d'oxygène sous forme de réponses adéquates suite à la dégradation tangible des facteurs de compétitivité liés aux coûts en général et salariaux en particulier. Les thèmes forts d'un tel paquet devraient s'inspirer de près des mesures proposées, de façon ouverte et transparente, notamment par la Chambre de Commerce<sup>21</sup> ainsi que par l'Union des Entreprises Luxembourgeoises<sup>22</sup> (UEL).

Ainsi, malgré un diagnostic cimenté à l'aide de très nombreuses analyses et études nationales et internationales<sup>23</sup> quant à la gravité de la crise sur les plans économique, social et relatif aux finances publiques, et nonobstant la chute inquiétante et dûment documentée de la compétitivité-prix et coût du Luxembourg, le Gouvernement n'a guère pu, après l'échec de la Tripartite, prendre ses responsabilités en posant les jalons d'une vraie politique ciblée en matière de rétablissement de la compétitivité et d'assainissement des finances publiques.

---

<sup>19</sup> D'après la « 11e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 » [...] *l'administration centrale, sur laquelle se concentrera la majeure partie de l'effort de consolidation budgétaire, continuera à éprouver un déficit budgétaire de l'ordre de 1.200 mio. € en 2014. Ce déficit au niveau de l'administration centrale impliquera alors un besoin de financement brut au niveau de l'administration publique du même ordre de grandeur, c'est-à-dire la dette publique continuera à augmenter au-delà de 2014 même si l'équilibre budgétaire sera rétabli en 2014 au niveau de l'administration publique* »

<sup>20</sup> La Chambre de Commerce fait ici également allusion aux hausses envisagées au niveau des cotisations patronales à l'assurance-maladie maternité, d'une part, et à l'absence de modulation ou de limitation de la tranche indiciaire du mois de juillet 2010, d'autre part.

<sup>21</sup> « Tripartite : Un échec cuisant retardant la sortie de crise » dans : Merkur, mai 2010, notamment pp. 16-17.

<sup>22</sup> « Comment sortir ensemble de la crise ? – Contribution de l'UEL au débat tripartite », avril 2010.

<sup>23</sup> Un rappel détaillé de ces travaux dépasserait largement du cadre du présent avis. Or, les travaux de l'Observatoire de la Compétitivité, de la Banque Centrale du Luxembourg, de la Commission européenne, de l'OCDE et du FMI sont en concordance parfaite par rapport aux messages véhiculés de longue date par la Chambre de Commerce ainsi que par l'ensemble des organisations et fédérations représentatives des employeurs luxembourgeois.

Les mesures envisagées, contradictoires et demi-pensées, ne correspondent aucunement aux nécessités du terrain et sont en déphasage total avec les réalités économiques et sociales. Alors que le diagnostic est connu de longue date, les décisions importantes et structurelles continuent d'être repoussées.

## 2. Concernant les mesures annoncées dans le chef des personnes physiques

La Chambre de Commerce a relevé *supra* les cinq mesures, numérotées de 1) à 5), ayant trait directement à la charge fiscale des personnes physiques. Elle commentera « en bloc » les mesures 1) (tranche d'imposition marginale de 39%), 3) (hausse de la contribution au fonds pour l'emploi) et 4) (contribution de crise<sup>24</sup>), à savoir les mesures ayant trait directement à la charge fiscale sur le revenu des personnes physiques hormis la mesure relative au forfait kilométrique. Par la suite, elle commentera les deux mesures résiduelles.

### a. Concernant les mesures 1), 3) et 4)

D'une manière générale, la Chambre de Commerce estime qu'il existe des limites intrinsèques quant à l'augmentation des taux d'imposition marginaux dans le chef des personnes physiques : outre à réduire l'attractivité du Luxembourg pour les entrepreneurs, les investisseurs et les ressortissants étrangers, il convient de relever que le système fiscal luxembourgeois, fortement progressif, fait déjà apparaître une répartition très déséquilibrée de la charge fiscale totale, dans la mesure où quelque 3,79% des ménages contribuent à concurrence de 42,5% au rendement fiscal total, 5% paient 51%, 15% des ménages contribuent à concurrence de 75% et que 40% des ménages aux revenus les moins élevés ne payent pas d'impôts<sup>25</sup>. Ainsi, une augmentation du taux d'imposition marginal (mesure 1), de même que l'introduction de ladite « contribution de crise » (mesure 4) auront pour conséquence de déséquilibrer davantage la répartition de la charge fiscale, avec une baisse corrélée de l'attractivité territoriale du Luxembourg dans le chef des personnes physiques. Lors de son intervention à l'occasion du discours sur l'état de la nation, le Premier Ministre a d'ailleurs conclu que « *[I]es gens n'acceptent le régime fiscal que s'il est juste. Notre régime fiscal actuel est juste. Il demande plus aux forts qu'aux faibles* ». Si le système actuel peut être considéré comme « juste », il n'y a, aux yeux de la Chambre de Commerce, aucunement lieu à encore augmenter sa « justice ».

La Chambre de Commerce relève d'ailleurs que ces mesures sont diamétralement opposées au programme gouvernemental<sup>26</sup>, d'une part, et à certaines propositions récentes et pertinentes du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur<sup>27</sup>, d'autre part. En effet, d'après le programme gouvernemental « *[e]n matière fiscale, afin de maintenir le pouvoir d'achat et d'éviter d'accentuer la crise, le Gouvernement n'augmentera pas les impôts des personnes physiques durant la crise économique. [...] Aucune réduction, ou correction en raison de l'inflation, de la fiscalité des personnes physiques ne sera proposée au cours de la première moitié de la nouvelle période législative. La fiscalité évoluera ensuite en fonction de la situation économique et financière de notre pays [...]* ». Ainsi, non seulement les auteurs du projet de loi ont unilatéralement déclaré la fin de la crise économique au Luxembourg, analyse que la Chambre de Commerce ne partage guère suite à la chute continue et incessante de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, suite aux nombreuses inconnues autour de l'évolution future de certains secteurs phares de l'économie, suite à l'inertie du Gouvernement en matière de politique contribuant à une évolution du coût salarial en fonction de la productivité<sup>28</sup>, et suite à l'absence de mesures structurelles dans le cadre

<sup>24</sup> Le commentaire des articles du présent avis fournira quelques éléments plus techniques relatifs à la contribution de crise.

<sup>25</sup> Chiffres cités par Monsieur le Premier Ministre à l'occasion du discours sur l'état de la nation du 5 mai 2010.

<sup>26</sup> « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », juin 2009.

<sup>27</sup> « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », avril 2010.

<sup>28</sup> Alors que ce principe est inscrit à la page 57 du programme gouvernemental.

de la viabilité à long terme des finances publiques en général. En outre, les mesures semblent précoces par rapport au timing repris au niveau de programme gouvernemental : la « *fiscalité évoluera ensuite [...]* » – c'est-à-dire en deuxième moitié de législature soit à partir de 2012 – « *[...] en fonction de la situation économique et financière de notre pays* ».

Le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur propose d'autre part de « *[...] mettre en place un régime adapté aux besoins de personnes disposées à investir à travers leur fortune dans l'économie luxembourgeoise. Il faudra considérer à instaurer une procédure « fast-track » pour de nouveaux résidents potentiels identifiés comme apportant une plus-value (investissements, recettes fiscales, etc.) extraordinaire à l'économie luxembourgeoise<sup>29</sup>* ». Il propose en outre « *d'adopter une législation plus flexible en ce qui concerne l'immigration pour l'exercice d'une activité indépendante [...]* » et de « *modifier les critères financiers appliqués actuellement à l'immigration dans le cadre de l'octroi d'un permis de séjour «à titre de vie privée»<sup>30</sup>* ». Le programme gouvernemental estime de surcroît que « *la philanthropie comme corollaire du private banking* » revêt un intérêt particulier. La Chambre de Commerce s'interroge dans quelle mesure l'ensemble de ces initiatives louables seraient contrecarrées, voire torpillées d'emblée de par le relèvement du taux marginal d'imposition, l'augmentation substantielle de l'impôt de solidarité et l'introduction d'une contribution de crise. En effet, il s'agira, dans le chef des responsables politiques, de se prononcer une fois pour toutes sur les principaux vecteurs de diversification de l'économie luxembourgeoise à poursuivre et d'adopter, ensuite, un ensemble de politiques idoines et non-contradictoires contribuant à l'atteinte des objectifs fixés.

A la base de l'activité économique se trouve une prise de risque individuelle. En ce qui concerne le Luxembourg, la décision d'investir ou de ne pas investir est généralement prise à l'étranger. Le maintien d'un cadre favorable à l'initiative individuelle d'opter pour le Luxembourg est négligemment bafoué à travers les mesures proposées dans le cadre du projet de loi sous avis.

De surcroît, considérant que « *5.458 [personnes] paient actuellement 20,78% des recettes fiscales totales<sup>31</sup>* », les auteurs du projet de loi ont-ils pris en compte l'éventualité d'un départ de certaines de ces personnes, avec comme conséquence un déchet fiscal risquant de réduire substantiellement l'effet positif escompté des mesures 1), 3) et 4) susmentionnées ? En effet, l'effet cumulé des mesures décrites ci-avant a pour effet d'augmenter le taux marginal d'imposition de manière substantielle, en le faisant passer de 38,95%<sup>32</sup> à 41,36%<sup>33</sup>, respectivement à 42,14%<sup>34</sup> pour la partie du revenu imposable dépassant le seuil précité de 300.000 EUR. Ainsi, la compétitivité du taux marginal luxembourgeois en matière d'imposition des revenus des personnes physiques continuera à se dégrader, comme il ressort aisément du graphique ci-après. Dans ce contexte, il convient de rappeler en outre, qu'au Luxembourg, le taux marginal est atteint relativement vite. En effet, d'après une étude publiée par le STATEC en juillet 2009<sup>35</sup>, le salaire moyen a atteint – en 2006 – la somme de 4.282 EUR / mois. Ainsi, la tranche marginale de 39% (41.793 EUR) est aisément atteinte par une personne gagnant le salaire moyen en vigueur au Luxembourg. A titre de comparaison, en France, le taux d'imposition marginal s'applique qu'à partir d'un revenu de 69.783 EUR<sup>36</sup>. En Allemagne, il ne s'applique qu'au-delà de la

<sup>29</sup> « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », avril 2010, page 4.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Chiffre cité par Monsieur le Premier Ministre à l'occasion du discours sur l'état de la nation du 5 mai 2010

<sup>32</sup> 38% plus 2,5% sur 38% au titre de contribution au fonds pour l'emploi.

<sup>33</sup> 39% plus 4,0% sur 39% au titre de contribution au fonds pour l'emploi, augmenté de la contribution de crise de 0,8%.

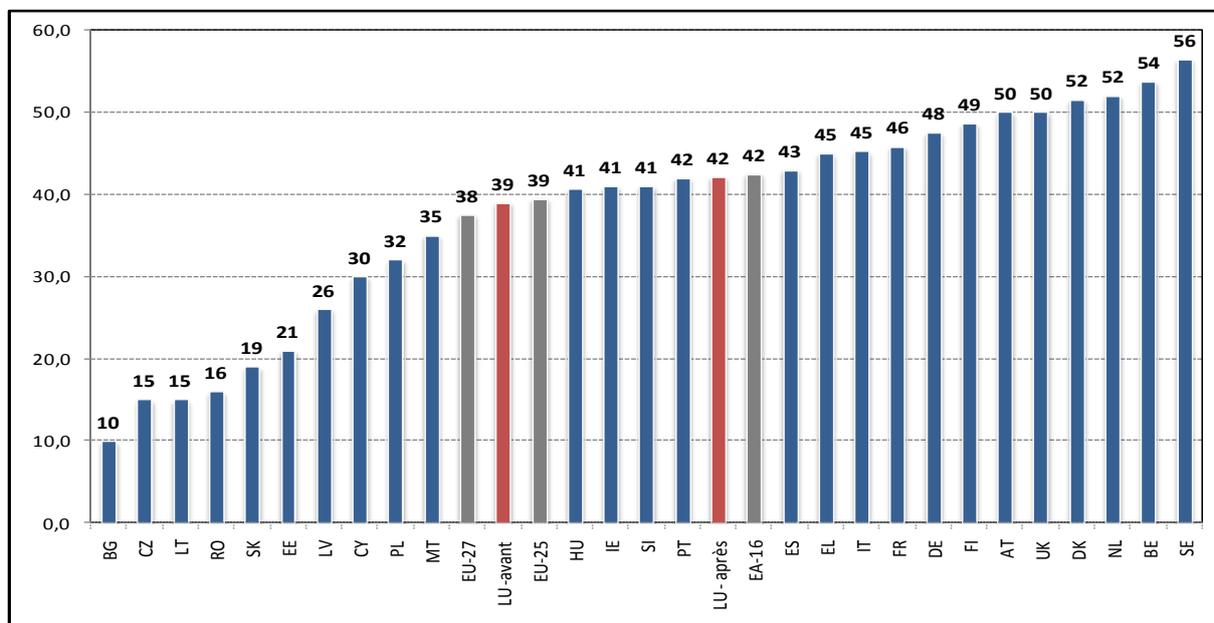
<sup>34</sup> 39% plus 6,0% sur 39% au titre de contribution au fonds pour l'emploi, augmenté de la contribution de crise de 0,8%.

<sup>35</sup> STATEC : Working paper n°31: « La distribution des salaires au Luxembourg en 1995 et en 2006 – Structure et évolution », juillet 2009, page 8.

<sup>36</sup> Source : BNP Paribas.

somme de 52.152 EUR<sup>37</sup>, somme peu ou prou équivalente au chiffre en vigueur en Suède<sup>38</sup>, le pays disposant du taux de taxation marginal absolu le plus important au sein de l'Union européenne.

**Graphique 3 : Le taux d'imposition marginal du revenu des personnes physiques en Union européenne en 2010.**



Source : Commission européenne : « Taxation trends in the European Union, 2010 edition » ; calculs de la Chambre de Commerce.

<sup>37</sup> Source : Bundesministerium der Finanzen.

<sup>38</sup> Source : www.Nordisketax.se (526.200 SEK).

*b. Concernant la mesure 2) – Forfait kilométrique*

La Chambre de Commerce critique l'absence totale d'explications ou d'arguments, au niveau de l'exposé des motifs et dans le cadre du commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous rubrique, quant à cette mesure. Le nouveau forfait passerait à 51 EUR par unité d'éloignement, au lieu du montant actuel de 99 EUR. La déduction maximale restant limitée à 30 unités d'éloignement, le maximum déductible serait fixé à 1.530 EUR au lieu de 2.970 EUR. Ainsi, dans le chef du contribuable, la déductibilité maximale baisserait de l'ordre de 1.440 EUR par an ou 120 EUR par mois.

La Chambre de Commerce peut approuver, par principe et dans les grandes lignes, la volonté des auteurs du projet de loi sous avis de réduire l'indemnité kilométrique, notamment en vue de considérations écologiques. En effet, les incitations des contribuables à s'éloigner davantage de leur lieu de travail seraient réduites en cas d'adoption de cette mesure, ce qui pourrait se traduire, à terme, par une réduction des distances parcourues. En parallèle cependant, il faut que les infrastructures publiques et les transports en commun soient constamment adaptées aux besoins des usagers, en vue d'optimiser l'offre afférentes pour ceux-ci, indépendamment de leur lieu de résidence et de travail. Une telle politique a évidemment son prix, mais, aux yeux de la Chambre de Commerce, un important potentiel réside dans des mesures d'optimisation et d'augmentation de l'efficacité des transports collectifs.

Dans une optique de développement durable, la Chambre de Commerce estime finalement que cette mesure pourra être supportable dans le chef de tous les salariés sous condition qu'ils puissent tous bénéficier d'une offre de qualité et adaptés à leurs besoins en matière de transports en commun.

*c. Concernant la mesure 5) – Crédits sur frais d'enregistrement et de transcription*

L'article 5 du projet de loi sous avis propose certaines modifications à la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce estime que la volonté de lier le bénéfice d'un crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement et de transcription d'actes d'acquisition d'immeubles servant à des fins d'habitation principale et personnelle aux revenus de l'acquéreur constitue une bonne illustration de la notion de « sélectivité sociale ». Ainsi, elle ne s'oppose pas fondamentalement ou formellement à une telle mesure, d'autant plus que le seuil de revenu retenu est proche du revenu médian, limite que la Chambre de Commerce a elle-même invoquée dans le cadre de son dernier avis budgétaire dans le contexte de sa proposition de modulation de certains transferts sociaux.

Par contre, elle tient à commenter plus en détail certaines dispositions de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis, lequel définit entre autres lesdites conditions de revenus et qui apporte certaines précisions et dispositions additionnelles. Ainsi, tout en apportant son soutien au principe général décrit ci-avant, la Chambre de Commerce renvoie à la partie « commentaire des articles du règlement grand-ducal sous avis » du présent avis.

### 3. Concernant les mesures annoncées dans le chef des collectivités

La Chambre de Commerce a relevé, dans la partie introductive du présent avis, cinq mesures, numérotées de 6) à 10), ayant trait directement à la charge fiscale des collectivités, qui seront commentées par la suite.

#### a. Concernant la mesure 6) – Amortissement spécial

Pour rappel, les entreprises sont incitées, à travers cette mesure, à réaliser des investissements dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la réalisation d'économies d'énergie moyennant une amélioration des dispositions fiscales de l'amortissement. Partant, il est proposé de porter le taux maximal de l'amortissement spécial pour les investissements dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la réalisation d'économies d'énergie, prévu par l'article 32bis L.I.R., de 60% à 80%.

En cas d'entrée en vigueur de cette disposition, les entreprises pourront porter en déduction jusqu'à 80% du prix d'acquisition ou de revient des immobilisations éligibles. La Chambre de Commerce s'en tient au commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous objet qui rappelle utilement les modalités de cette disposition.

La Chambre de Commerce salue cette mesure en faveur des entreprises, qui renforce et améliore utilement le cadre légal applicable dans le contexte des aides fiscales destinées à promouvoir la croissance verte. La disposition complète par ailleurs le nouvel encadrement légal pour promouvoir les éco-technologies et le développement durable, posé par la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Il s'agit d'une des deux mesures favorables à la compétitivité des entreprises luxembourgeoises dans un paquet globalement et largement négatif pour les entreprises, les investisseurs et les salariés.

#### b. Concernant la mesure 7) – Plafond de déductibilité d'indemnités de départ

La mesure prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 du projet de loi sous avis propose de plafonner la déductibilité des indemnités de départ ou de licenciement, et ce en ajoutant à l'article 48 L.I.R., dont l'objet est l'énumération de certaines dépenses non considérées comme dépenses d'exploitation même si elles sont exclusivement provoquées par celle-ci. De par cette disposition, la partie de cette indemnité dépassant le montant de 300.000 EUR serait à intégrer dans la base imposable du débiteur. « *La nouvelle disposition vise les indemnités de départ, désignées communément de parachutes dorés ou « golden handshakes » allouées en cas de résiliation ou de fin du contrat de travail*<sup>39</sup> ».

Les auteurs du projet de loi ne fournissant aucune information ni qualitative, ni quantitative, ni d'explication additionnelle quant à la détermination de ce montant, quant au nombre d'occurrences probables ou approximatif où une indemnité dépassant ce montant aurait pu être payée par le passé et quant à la comparabilité de cette mesure par rapport à celles adoptées par d'autres pays, la Chambre de Commerce est dans l'impossibilité d'apporter un jugement détaillé quant à cette disposition.

Il est vrai que, dans le cadre du G20, de la directive dite « CRD3 »<sup>40</sup> et de la circulaire CSSF 10/437<sup>41</sup>, les « *golden handshakes* » et « parachutes dorés » sont thématiques, car ils

<sup>39</sup> Citation issue du commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

<sup>40</sup> CRD pour « *Capital Requirements Directive* » (fonds propres réglementaires). Le cadre réglementaire communautaire applicable en la matière est notamment composé par la Directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son

sont susceptibles de ne pas correspondre à une politique de rémunération compatible avec une gestion saine et efficace des risques. Ainsi, les critères d'attribution de ces « *golden handshakes* » devront-ils être modifiés – à l'avenir les indemnités de départ doivent correspondre à des performances effectives, ne pas récompenser l'échec, l'entreprise doit pouvoir retenir les bénéficiaires et, au cas où la prime est importante, l'employeur doit la fractionner. Or, alors que le G20 semble considérer l'échelonnement dans le temps comme une mesure suffisante pour assurer le caractère « durable » de la prime<sup>42</sup>, le projet de loi vise aussi une indemnité de départ échelonnée qui sera, pour les besoins de l'imposition, assimilée à une indemnité unique.

En ce qui concerne le secteur bancaire en particulier, il y a lieu de relever que cette mesure s'ajoute aux nombreuses mesures annoncées ou pour le moins envisagées qui se cumulent pour renchérir de façon substantielle la vie des entreprises financières au Luxembourg, pourtant les principaux contributeurs à la richesse économique du pays.

D'une manière plus générale, toute mesure ayant pour résultat une exacerbation de la compétitivité nationale de par une augmentation de la charge fiscale des entreprises est à proscrire dans le contexte actuel de compétitivité-coût et prix en berne et de dégradation substantielle du positionnement du Luxembourg dans les études et enquêtes nationales et internationales afférentes<sup>43</sup>. Il en est ainsi pour la mesure proposée de limiter la déductibilité des indemnités de départ ou de licenciement.

La Chambre de Commerce rappelle en outre que, « *dans l'optique de la création de nouvelles activités économiques à haute valeur ajoutée*<sup>44</sup> », il se peut qu'à l'avenir, le développement économique du Luxembourg soit de plus en plus portée et avancée par un nombre restreint de personnes très spécialisées et d'envergure mondiale dans leurs domaines de compétences respectifs. Il s'en suit des coûts salariaux individuels élevés accompagnés, le cas échéant, d'indemnités de départ et de licenciement conséquentes. De surcroît, comme il a déjà été avancé *supra*, le Gouvernement doit se prononcer de manière univoque sur un nombre restreint de vecteurs de diversification prioritaires de l'économie, dont les « *high-net worth individuals* », et, par la suite, définir un ensemble de politiques appropriées et non-contradictoires.

---

exercice (refonte), ainsi que par la Directive 2006/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit (refonte).

<sup>41</sup> CSSF : « Lignes directrices concernant les politiques de rémunération dans le secteur financier », février 2010.

<sup>42</sup> Voir notamment : Financial Stability Forum (FSF) : « Principles for Sound Compensation Practices », avril 2009. Les chefs d'État et de Gouvernement du G20 ont approuvé ce texte du FSF le 2 avril 2009 afin « [...] de s'assurer que les structures de rémunération sont compatibles avec les objectifs à long terme des entreprises et une prise de risque raisonnable ». Voir sous :

[http://www.economie.gouv.fr/directions\\_services/dgtpe/international/g20/090403declaration\\_systeme\\_financier\\_fr.pdf](http://www.economie.gouv.fr/directions_services/dgtpe/international/g20/090403declaration_systeme_financier_fr.pdf). Texte original du FSF: [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_0904b.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904b.pdf).

<sup>43</sup> Voir notamment : « Tripartite : Un échec cuisant retardant la sortie de crise » dans : Merkur, mai 2010, pp. 4.-17.

<sup>44</sup> « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », juin 2009.

*c. Concernant la mesure 8) – bonifications d'impôt pour investissements*

A l'instar de la disposition présentée *sub 3. a.*, cette mesure est favorable pour les entreprises réalisant des investissements. Les auteurs du projet de loi proposent en effet de porter la bonification d'impôt pour investissement complémentaire de 12% à 13% et celle ayant trait à l'investissement global de 6% à 7% pour la tranche d'investissement ne dépassant pas 150.000 EUR l'an, respectivement de 2% à 3% pour la tranche d'investissement dépassant ce seuil.

La Chambre de Commerce salue le soutien public à l'investissement dans une période économique marquée par un niveau d'incertitude élevé dans le chef des entreprises, se répercutant naturellement au niveau de la propension à investir de celles-ci. A titre d'exemple, la formation brute de capital fixe a chuté de l'ordre de 23,7% en 2009 par rapport à 2008<sup>45</sup> et de 7,6% au premier trimestre 2010 en comparaison avec le même trimestre de l'année précédente. Partant, tout soutien à la demande d'investissement doit être accueilli favorablement par la Chambre de Commerce. Elle est donc en mesure d'approuver cette disposition isolée, mais rappelle qu'elle regrette profondément l'absence d'un paquet global et cohérent concernant l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

*d. Concernant la mesure 9) – impôt minimum pour certains organismes à caractère collectif*

La mesure prévue à l'article 2 du projet de loi sous avis vise à introduire un impôt minimal de 1.500 EUR pour certains organismes à caractère collectif (hors la contribution au fonds pour l'emploi). Quant à son champ d'application *ratione personae*, le projet de loi soumet cependant l'imposition minimale à la triple condition suivante:

- la société doit être une société de capitaux, ce qui résulte notamment de l'insertion de la disposition dans le chapitre II de la loi relative à l'impôt sur le revenu, concernant l'impôt sur le revenu des collectivités ;
- l'activité de la société ne doit pas être soumise à un agrément d'un ministre ou d'une autorité de surveillance ;
- la somme des immobilisations financières, des valeurs mobilières et des avoirs en banques, avoirs en comptes de chèques postaux, chèques et encaisse doit dépasser 90% du total du bilan de ces entités (condition pouvant varier d'une année à l'autre).

Les sociétés (de capitaux) non-visées ne seraient donc pas soumises à l'imposition minimale envisagée, même si elles étaient en perte ou si leurs revenus annuels étaient tels que la charge fiscale résultante serait inférieure au montant de l'imposition minimale.

Le triple conditionnement soulève d'abord la question de la neutralité de l'impôt eu égard aux différentes formes légales de sociétés. Dans le chef des sociétés de personnes, et en raison de la transparence fiscale y relative, cet état de fait ne fait apparaître a priori de problème majeur, le taux d'imposition marginal étant de toute façon différent de celui d'une société de capitaux.

En ce qui concerne les sociétés de capitaux non-visées, il peut être invoqué que celles-ci bénéficient d'une exemption (partielle) pour autant qu'elles soient en perte ou que leurs revenus annuels soient tels que la charge fiscale résultante soit inférieure au montant de l'imposition minimale. Cet état de fait pourrait se relever important eu égard de la compatibilité de la mesure avec le droit de la concurrence européen, d'autant plus que les sociétés prioritairement visées par cette exemption implicite sont des sociétés exerçant une activité commerciale. Au-delà de cette considération, la Chambre de Commerce est réservée

<sup>45</sup> STATEC, Comptabilité nationale, feuille D1100.

d'une manière générale par rapport à l'introduction de deux étalons de mesure dans le cadre de l'impôt sur le revenu des collectivités : les collectivités tombant sous le champ d'application de l'article 2 du projet de loi sous avis paieraient, indépendamment de leur résultat imposable, un impôt minimal et positif de 1.500 EUR alors que pour les collectivités non soumises, l'impôt dû est calqué sur le bénéfice imposable, ce dernier pouvant se situer à un niveau tel que l'impôt dû se situe en-deçà de ce montant.

La Chambre de Commerce déplore par ailleurs la nature forfaitaire de l'imposition minimale, à savoir 1.500 EUR, à augmenter de la contribution au fonds pour l'emploi de 5% de l'impôt dû, soit 1.575 EUR au total. A cet égard, le projet de loi ne fournit aucune explication additionnelle, ni met-il en avant un tableau comparatif international en matière d'imposition de telles collectivités à caractère financier. Ainsi, la mesure envisagée ne manquera-t-elle pas de porter gravement préjudice à la compétitivité des collectivités luxembourgeoises visées par la mesure, à savoir notamment les sociétés de participations financières (SOPARFI). De surcroît, la Chambre de Commerce s'interroge si les auteurs du projet de loi, dans le cadre de l'évaluation de l'impact budgétaire de la mesure envisagée (50 millions EUR), ont dûment intégré l'éventualité d'un départ de certaines sociétés visées importantes, avec les possibles effets d'entraînement sur d'autres activités de la place financière, d'une part, et les effets sociaux, d'autres parts.

En outre, la SOPARFI étant utilisée de manière significative par des groupes étrangers désireux d'implanter une structure holding au Luxembourg, la mesure proposée a un caractère discriminatoire évident au regard des libertés d'établissement et de circulation des capitaux garanties par le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

La Chambre de Commerce tient à relever une considération ayant trait à l'identification aisée des collectivités visées dans un contexte international. En effet, le champ d'application de l'article 2 du projet de loi étant relativement restreint, il coule de source que les collectivités redevables dudit impôt minimum sont en même temps celles qui ont comme activité la gestion optimisée des participations d'un groupe d'entreprises, sociétés régulièrement dans le collimateur d'autorités fiscales étrangères dans le cadre du régime des sociétés étrangères contrôlées (« Controlled Foreign Companies »). La Chambre de Commerce s'interroge à cet égard quant aux possibles effets indirects et négatifs découlant de l'imposition minimale envisagée et de la possible identification aisée des acteurs qui l'accompagne, notamment en ce qui concerne la réputation de la place financière, et ce même pour des activités sans rapport avec l'activité des collectivités visées par l'article 2, en général, et les possibilités du Luxembourg de négocier de manière efficace des conventions préventives de double imposition, en particulier. A cet égard, il convient absolument d'éviter qu'une collectivité soit reprise d'office sur une « liste noire » pour la simple raison qu'elle est redevable d'une imposition (minimale) de 1.575 EUR.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'inquiète de l'effet signal que constituerait une telle augmentation fiscale. En effet, le Luxembourg a traditionnellement piloté son système fiscal eu égard aux principes ayant trait à son attractivité et à sa stabilité. Un ensemble d'autres mesures proposées à travers le projet de loi sous avis contribuent à faire ébranler la confiance des investisseurs actuels ou potentiels, et l'imposition minimale et forfaitaire de certains organismes à caractère collectif, telle que discutée ci-avant, ne fait que renforcer la certitude ayant trait à la fin d'un argument phare en faveur du site économique luxembourgeois : la prévisibilité de son cadre fiscal et réglementaire et sa compétitivité internationale.

Dans le seul contexte des Soparfis, le Grand-Duché pouvait se targuer d'avoir une longueur d'avance sur les autres pays membres, il y a encore quelques années. Force et de constater que ce n'est plus du tout le cas. En effet, quasiment tous les pays membres ont adopté des dispositions fiscales similaires, parfois même plus performantes que celles que procure le régime au Luxembourg.

En France prévaut une exonération des plus-values mobilières dans le chef des personnes physiques à partir de 2012 à raison de 1/3 par année à partir de la 5<sup>ème</sup> année de détention, soit une exonération totale pour les détentions de plus de 8 ans. Ainsi, le recours à une Soparfi n'est même plus nécessaire en cas de respect des délais. En plus, il existe une exonération des plus-values de cession de titres de participation dans le chef des entreprises soumises à l'IS (impôt sur les sociétés) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007. D'où la question de l'intérêt pour un groupe qui a des filiales en France de se structurer à partir du Luxembourg puisque qu'il y existe un « régime Soparfi ».

Depuis son entrée dans l'Union Européenne, Chypre offre une alternative bien plus intéressante que la Soparfi luxembourgeoise à tel point que les professionnels de la place, soit vendent des « solutions chypriotes » en les sous-traitant aux « locaux », soit implantent directement des filiales à Chypre pour être en mesure de proposer des solutions à leurs clients, lorsque la Soparfi ne fait plus recette. Les avantages de la société chypriote sont entre autres :

- absence de durée de détention pour l'exonération des dividendes et des plus-values de cession ;
- absence de pourcentage de détention (1% pour les dividendes), exonération des dividendes et des plus-values de cession ;
- absence de retenue à la source sur les distributions de dividendes indépendamment que l'actionnaire soit une personne physique ou morale ou qu'il soit une société offshore, du moment qu'il est non résident ;
- taux d'IS le plus bas de l'Union Européenne (10% pour les bénéficiaires commerciaux).

Pour conclure sur la compétitivité de la Soparfi, il est important de noter que certaines fiduciaires de la place gèrent plus de sociétés étrangères que de sociétés luxembourgeoises et que la part des sociétés chypriotes ne cesse de croître dans la quote-part des sociétés étrangères. Par ailleurs, les systèmes appliqués par exemple en Belgique et au Pays-Bas présentent déjà à l'heure actuelle des dispositions au moins aussi avantageuses sur certains points que le régime luxembourgeois.

Quant à l'impact de l'impôt minimum proposé, la Chambre de Commerce note que ce dernier constituerait le second impôt sur le capital d'exploitation, qui lui sera forfaitaire, à côté de l'impôt sur la fortune des sociétés. Ceci constitue un handicap considérable par rapport à d'autres pays (Chypre entre autre...). En effet, il s'agit bien d'un impôt sur le capital d'exploitation pour les sociétés visées puisque, d'une part, il ne tient pas compte des résultats et que d'autre part, une des trois conditions de son application relève de la structuration de l'actif du bilan. Si l'on compare ce qui se fait ailleurs en matière d'impôt minimum, il est intéressant de noter qu'en France (qui n'est pourtant pas un modèle du genre en matière de compétitivité fiscale), l'IFA (imposition forfaitaire annuelle des sociétés) se calcule sur le chiffre d'affaires et sur les produits financiers, avec une exonération pour les premiers 400 000 euros et une progressivité pour les différentes tranches comprises entre 400 000 et 500 000 000 euros.

Et c'est précisément à ce niveau que le bât blesse, car l'impôt minimum taxe indifféremment les sociétés actives et les sociétés passives. Si l'impact sera moindre pour les sociétés actives (financement, resp. refinancement, perceptions de dividendes, etc.) dont les revenus sont soit exonérés, soit moins fortement taxés que dans d'autres juridictions, il sera nettement plus significatif pour les sociétés passives (détention passive de participations dans l'attente d'une hypothétique plus-value exonérée).

En effet, ces dernières supportent des frais de mise en place, puis des frais de fonctionnement annuels sans percevoir aucun revenu en attendant une cession à moyen ou long terme de leurs participations. Donc, dans ce cas précis, l'attrait de la Soparfi se calcule en comparant les coûts cumulés de structure avec le gain fiscal envisagé à terme. Pour les

« petits dossiers », il est souvent nécessaire de réduire drastiquement les frais de fonctionnement annuels pour que le gain fiscal escompté justifie la création d'une Soparfi. Force est donc de constater que pour ce type de dossiers, l'instauration d'un impôt minimum qui représentera (en moyenne basse) jusqu'à 1/3 des frais annuels, sera un facteur rédhibitoire.

En l'absence de statistiques sur la proportion des sociétés passives dans le nombre de sociétés de participations financières, il est évidemment difficile d'évaluer l'impact économique d'une mesure comme l'impôt minimum. Toutefois, dans un contexte de concurrence fiscale exacerbée dans lequel le secret bancaire est mis à mal et où la « suprématie » de la Soparfi relève plus de la nostalgie que de la réalité, l'effet psychologique d'une telle mesure sera sans conteste extrêmement néfaste pour les professionnels de la place. Avec le départ de nombreuses Soparfi, et le manque d'attractivité pour celles en création, l'assiette qui servira de base à cet impôt forfaitaire risque de rétrécir rapidement. Les recettes fondront en conséquence et ainsi un des avantages de notre place financière risque de devenir désuet.

Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, la Chambre de Commerce s'oppose de manière formelle à l'introduction d'un impôt pouvant être qualifié de discriminatoire, de non-compétitif et dont les effets indirects et collatéraux semblent difficilement prévisibles, voire contreproductifs.

Compte tenu de ses considérations, la Chambre de Commerce invite les autorités à définir d'autres pistes quant à l'assainissement des finances publiques, tels que des coupes sérieuses et volontaristes au niveau du budget de consommation courante de l'Etat, ainsi qu'une refonte exhaustive de la politique sociale, en visant davantage un niveau de prestations proche de celui prévalant dans les autres pays de l'Union européenne et en définissant des prestations respectant davantage le critère de la sélectivité sociale. A ce titre, la Chambre de Commerce renvoie à son dernier avis budgétaire, a travers lequel un potentiel d'économie à court de terme de l'ordre de 400 millions EUR avait été identifié. A moyen terme, il convient d'exploiter les gisements d'efficacités, tels que ceux identifiés par la Chambre de Commerce en septembre 2008<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> « Actualité & tendances n°5 : Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » (septembre 2008).

e. Concernant la mesure 10) – impôt de solidarité dans le chef des collectivités

Le programme gouvernemental prévoit qu' « en matière de fiscalité des entreprises, le Gouvernement veillera à maintenir un environnement fiscal compétitif ». Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut-elle comprendre les motivations du gouvernement pour augmenter la fiscalité directe des entreprises.

En ce qui concerne le relèvement prévu de l'impôt de solidarité dans le chef des collectivités, la Chambre de Commerce juge cette mesure parfaitement contradictoire par rapport à l'impératif dûment identifié et commenté quant au nécessaire rétablissement de la compétitivité. A cet égard, le Premier Ministre a de surcroît averti que la baisse progressive de l'impôt sur le revenu des collectivités à 25,5% ne serait plus d'actualité. Cette annonce fondamentale porte déjà en soi préjudice à l'attractivité territoriale du Luxembourg et dégrade la confiance que les investisseurs peuvent porter à l'égard d'engagements gouvernementaux pourtant clairement annoncés en matière fiscale.

Or, renoncer à baisser la fiscalité dans le chef des entreprises, d'une part, et proposer de l'augmenter, d'autre part, sont bien deux mesures de teneur diamétralement opposée. Par ailleurs, l'ensemble des acteurs représentant les intérêts des entreprises ont insisté, même avant le début des négociations dans le cadre du comité de coordination tripartite de printemps 2010, sur la nécessité absolue de renoncer à toute charge fiscale, sociale et salariale supplémentaire en ce temps de crise, sentiment partagé tout au moins par les représentants gouvernementaux dans le cadre desdites négociations au cours des dernières années. Ainsi, suffisamment d'éléments semblent réunis aux yeux de la Chambre de Commerce pour remettre en question un argument phare de la promotion du site économique luxembourgeois : la prévisibilité du cadre fiscal et la mise en œuvre tangible d'engagements adoptés.

Sans vouloir couvrir, dans le cadre du présent avis, la dégradation de la compétitivité-coût du Luxembourg, la Chambre de Commerce se limite à rappeler l'effet excessivement néfaste pour les entreprises qui, alors que des signes timides d'une re-normalisation économique apparaissaient, ont été particulièrement malmenées à travers le déclenchement d'une tranche indiciaire au 1<sup>er</sup> juillet 2010. Des hausses prévisibles et annoncées, en parfaite absence de coordination préalable, au niveau des cotisations d'assurance-maladie vont également contribuer à dégrader davantage une compétitivité déjà largement en berne, et ce au sein d'une petite économie ouverte dépendante de la performance de ses exportations. Citons seulement un chiffre récent en matière d'évolution de la compétitivité-coût : d'après les dernières estimations de la Commission européenne<sup>47</sup>, le coût salarial unitaire, c'est-à-dire le ratio du coût salarial moyen par personne active par le PIB réel, augmentera prévisiblement de l'ordre de 17,6% au Luxembourg entre 2005 et 2010. En Union européenne des 27, la progression sur le même laps de temps serait de l'ordre de 11,2%, et elle serait de 9,8% sur la zone euro, de 12,4% en Belgique, de 9,2% en France, de 5,2% en Allemagne et de 3,4% en Irlande. En d'autres termes, le coût salarial sous-jacent à la production d'une unité de PIB progresserait de 17,6% sur les cinq dernières années au Luxembourg, alors que cette même progression est beaucoup plus modérée dans l'Union européenne et la zone euro, en général, et dans les pays voisins, en particulier.

Alors que le diagnostic est dûment partagé et documenté même par des sources publiques nationales - et notamment par l'Observatoire de la Compétitivité et par la Banque Centrale du Luxembourg, qui a récemment fustigé la « menace que constitue la dérive salariale<sup>48</sup> » - les auteurs du projet de loi sous avis ont néanmoins lancé le signal extrêmement préjudiciable d'une hausse de la fiscalité à ce moment précis. Les dommages causés, que ce soit au niveau de la perte de crédibilité des acteurs publics ou de la prévisibilité et de la compétitivité du cadre légal et fiscal, se trouvent, aux yeux de la

<sup>47</sup> Base de données AMECO de la Commission européenne, mise à jour fin avril 2010.

<sup>48</sup> Bulletin 1-2010 de la Banque Centrale du Luxembourg.

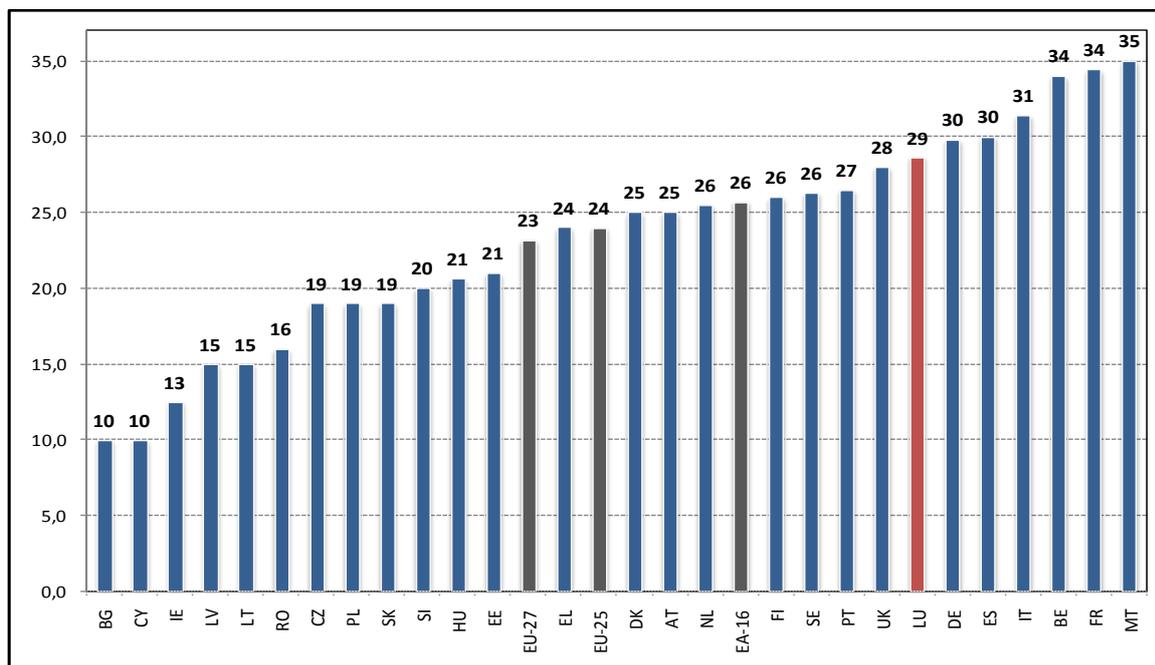
Chambre de Commerce, en décalage le plus total avec l'impact budgétaire escompté, soit 12 millions EUR par an.

La mesure envisagée fera progresser le taux d'imposition du bénéfice des collectivités de 0,2% en le portant de 21,84% à 22,05% (hors impôt commercial communal). Ainsi, pour une collectivité sise à Luxembourg-Ville, le taux d'imposition global progressera de 28,56% à 28,80%. Le graphique ci-après compare les taux d'imposition marginaux des bénéfices des sociétés commerciales à travers les Etats membres de l'Union européenne. Il apparaît aisément à la lecture dudit graphique que le taux au Luxembourg dépasse de loin la moyenne européenne ainsi que celui applicable dans la plupart des Etats membres. La Suisse, non représentée sur ce graphique, opère, elle aussi, un taux significativement plus favorable que le Luxembourg, à savoir 21,3%. Ainsi, une hausse de la fiscalité est contradictoire à l'essence même du programme gouvernemental selon lequel le Gouvernement « *suivra de près l'évolution de la fiscalité dans les autres pays de l'OCDE pour, le cas échéant, prendre les mesures qui s'imposent* »<sup>49</sup>. A moins qu'une augmentation ne s'« impose », la Chambre de Commerce estime que les auteurs du projet de loi sous avis, en proposant un relèvement de la contribution au fonds pour l'emploi dans le chef des collectivités, compromettent sensiblement la crédibilité que le lecteur averti pourra faire valoir à l'encontre de ce programme gouvernemental.

---

<sup>49</sup> « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », juillet 2009, page 96.

**Graphique 4 : Le taux d'imposition marginal ajusté sur le bénéfice des collectivités en 2010.**



Source : Commission européenne : « Taxation trends in the European Union, 2010 edition » ; calculs de la Chambre de Commerce.

### **Commentaire des articles de l'avant-projet de règlement grand-ducal**

L'article 5 du projet de loi sous rubrique pose les jalons d'une définition de conditions de revenus dans le contexte de l'acquéreur en matière de crédit sur les droits d'enregistrement et de transcription en ce qui concerne l'acquisition d'immeubles servant à des fins d'habitation principale et personnelle, en disposant que l' « *acquéreur* » *[est] toute personne physique [...] dont le revenu répond aux critères et conditions fixés par règlement grand-ducal* ». Ainsi, l'objet principal du présent avant-projet de règlement grand-ducal est de fixer lesdites conditions de revenu dans le chef de l'acquéreur ou des acquéreurs.

#### **Concernant l'article 1<sup>er</sup> et l'article 2**

L'article 1<sup>er</sup>, dispose en son deuxième paragraphe, que « *si l'acquéreur est marié ou lié par un partenariat légal [...] il y a lieu d'additionner les revenus [...] des deux personnes mariées ou partenaires pour déterminer le revenu visé à l'article 5 de la loi modifiée du 20 juillet 2002* ».

L'article 2 de l'avant-projet de règlement grand-ducal, pour sa part, quantifie lesdites conditions de revenus. Ainsi, en lieu et place d'un crédit identique de 20.000 EUR de droits d'enregistrement et de transcription indépendamment du revenu, le revenu annuel de l'acquéreur ne pourrait, à l'avenir, dépasser la limite de 35.000 EUR. Si l'acquéreur est marié ou lié par un partenariat, cette limite serait augmentée à 60.000 EUR, tout comme elle serait augmentée de 5.000 EUR par enfant à charge.

En premier lieu, la Chambre de Commerce estime que les cas d'hypothèses permettant un cumul des revenus sont trop restrictifs. En effet, une hypothèse où deux personnes, non liées par un mariage ou par un partenariat légal (PACS), reste, aux yeux de la Chambre de Commerce, un cas de figure parfaitement légitime et courant. Comment le crédit d'impôt serait-il défini au cas où l'acte notarié stipulait, à titre d'exemple, que deux personnes acquièrent leur résidence principale commune à titre d'une quote-part de 50% chacune ?

S'agirait-il de considérer que la moitié des revenus de chacune des personnes ? Dans ce cas, conviendrait-il de réduire de cinquante pourcent la limite précitée de 35.000 EUR pour un acquéreur seul ou, au contraire, la condition de revenu individuelle resterait-elle fixée à 35.000 EUR ? Dans la pratique actuelle, le crédit d'impôt de 20.000 EUR sur les droits d'enregistrement et de transcription, montant qui reste d'ailleurs inchangé, peut être invoqué par chacun des acquéreurs, même dans le cas d'hypothèse où il n'y aurait pas un cumul d'office de par le mariage, par exemple.

A titre d'exemple, si deux personnes non-liées par le mariage ou par un partenariat légal acquièrent aujourd'hui une résidence principale à 450.000 EUR, le crédit d'impôt d'un seul acquéreur serait insuffisant pour couvrir l'ensemble des droits d'enregistrement et de transcription, fixés à 7% du prix d'acquisition (soit 31.500 EUR). Or, le fait de cumuler les crédits d'impôts des deux acquéreurs (2 fois 20.000 EUR, soit 40.000 EUR), fait naître un crédit d'impôt global suffisant, afin de couvrir d'intégralité desdits droits. Il convient de s'assurer, qu'à l'avenir, un tel cumul des crédits d'impôts demeure une possibilité, compte tenu toutefois des conditions de revenus.

Ainsi, dans un souci de non-discrimination quant à l'accès à la résidence principale, la Chambre de Commerce insiste que deux personnes acquérant ensemble un immeuble leur servant de résidence principale commune et pour autant que l'acte notarié stipule expressément cet état de fait, doivent avoir accès au crédit d'impôt aux mêmes conditions qu'un couple marié ou lié par un partenariat légal. La Chambre de Commerce n'exclut pas que, pour les auteurs de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis, cette modalité coulait de source, de par l'application d'une disposition à cet égard prévue à l'article 8 de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation : « *[e]n cas de pluralité d'acquéreurs, l'imputation est opérée proportionnellement à la part de chaque acquéreur* ». Or, compte tenu de la formulation quelque peu ambiguë du deuxième paragraphe de l'article 1<sup>ier</sup> de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis, la Chambre de Commerce a toutefois jugé utile d'insister spécifiquement sur cet état de fait.

En deuxième lieu, la Chambre de Commerce regrette que les auteurs de l'avant-projet de règlement grand-ducal n'aient pas jugé utile de fournir des explications quant à la définition du niveau de la limite de revenu annuel (35.000 EUR pour un acquéreur seul). La Chambre de Commerce avait proposé, dans son avis budgétaire, la redéfinition du bénéfice de certains transferts sociaux en prenant en compte le revenu médian. Considérant que le revenu médian était de l'ordre de 2.625 EUR par mois par équivalent-adulte en 2008<sup>50</sup>, le seuil retenu par les auteurs du projet de règlement grand-ducal semble, en effet, raisonnablement approprié. La Chambre de Commerce est donc en mesure d'approuver les critères de revenus repris à l'article 2 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis, à condition toutefois que, en cas de cumul des revenus de base dans l'hypothèse de lien de mariage ou de partenariat (légal ou non), la limite envisagée soit portée à 70.000 EUR, soit le double du plafond défini pour un acquéreur seul, et ce en lieu et place du seuil de 60.000 EUR actuellement envisagé par l'avant-projet de règlement grand-ducal.

En effet, il semble peu logique et guère justifiable que deux personnes isolées puissent chacune invoquer le crédit d'impôt intégral sur base d'un revenu de 35.000 EUR alors que, dans l'hypothèse où ces personnes étaient liées d'une façon ou d'une autre et opéreraient pour une résidence commune, la condition de revenu cumulée ne serait que de 60.000 EUR. S'il est vrai que les dépenses d'une communauté domestique n'augmentent pas proportionnellement au nombre de personnes la constituant<sup>51</sup>, il est tout aussi vrai que dans

<sup>50</sup> STATEC : Cahier économique N° 109 : « Rapport travail et cohésion sociale », octobre 2009, page 9.

<sup>51</sup> Voir STATEC, cahier économique n°109, page 8 : En application de l'échelle dite « OCDE modifiée », « [...] il a été convenu d'attribuer un poids (coefficient) à chaque membre du ménage en fonction de son âge, la première personne ou personne de référence ayant un poids égal à l'unité. Chaque personne supplémentaire âgée de 14

la pratique fiscale luxembourgeoise, maints forfaits et déductions fiscales sont simplement doublés en cas d'imposition collective. Il en est de même des échelons du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ainsi, au cas où il serait dérogé à cette pratique dans le présent avant-projet de règlement grand-ducal, un nombre important de dispositions fiscales mériteraient d'être revues à l'aune de cette considération.

### **Concernant les articles 5 et 6**

L'article 3 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis énonce le principe général en vertu duquel le revenu à prendre en considération est celui de l'année d'imposition « [...] *qui s'est terminée une année d'imposition avant le 1<sup>ier</sup> janvier de l'année de la passation de l'acte notarié d'acquisition* ».

L'article 5, pour sa part, dispose que, dans l'hypothèse où l'acquéreur « [...] *n'a pas régulièrement eu des revenus provenant d'une occupation rémunérée respectivement des revenus de remplacement au cours de l'année d'imposition entière visée à l'article 3* », « [...] *le revenu à prendre en compte est celui de l'année de la passation de l'acte notarié d'acquisition [...]* ». Ce revenu serait à extrapoler en cumulant les revenus escomptés sur l'année d'imposition entière en question.

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la praticabilité de cette disposition. En effet, non seulement l'assiette servant de détermination du revenu annuel au sens des dispositions de l'avant-projet de règlement est très large<sup>52</sup>, comprenant par exemple les revenus soumis à retenue libératoire tels que les revenus mobiliers qui dépendent notamment de l'évolution des marchés financiers, ce qui complexifie grandement toute « extrapolation » de revenus annuels. D'autre part, il semble, notamment dans le chef de jeunes acquéreurs effectuant leur première transaction immobilière, difficilement envisageable que ces derniers puissent « extrapoler » fidèlement les revenus escomptés.

De surcroît, l'article 6, paragraphe 3., de l'avant-projet de règlement grand-ducal prévoit qu'en cas de manifestation d'un revenu effectif supérieur au revenu escompté, l'administration peut demander *a posteriori* le remboursement du crédit d'impôt accordé. La Chambre de Commerce invite tout au moins l'administration de faire preuve de traitement au cas par cas de tels dossiers de remboursement, les revenus réels pouvant dépasser les revenus escomptés ou extrapolés sans qu'il n'y ait eu mauvaise foi de la part de l'acquéreur.

A titre résiduaire, n'aurait-il pas été judicieux, en cas d'applicabilité des dispositions prévues à l'article 5, de « geler », provisoirement et sur demande de l'acquéreur, la question relative à l'attribution du crédit d'impôt ou non ? Ainsi, l'administration renoncerait provisoirement à lever les droits d'enregistrement et de transcription, et ce sur demande de l'acquéreur, et les percevrait, le cas échéant, une année plus tard quand les revenus de l'acquéreur, tel qu'en application de l'article 3, seraient connus. Ce dispositif s'appliquerait sur demande de l'acquéreur si ce dernier se trouve dans l'impossibilité matérielle d'extrapoler avec un degré de certitude suffisant ses revenus au cours de l'année d'acquisition et exclusivement dans le cas spécifique de l'applicabilité de l'article 5 de l'avant-projet de règlement grand-ducal. Elle s'appliquerait sans préjudice de l'administration, le cas échéant, de percevoir des intérêts de retard au taux d'intérêt légal sur les droits d'enregistrement et de transcription dus.

---

*ans et plus sera compté pour moitié (coefficient de 0.5), les enfants de moins de 14 ans se voyant attribués un poids de 0.3. Ces poids ou coefficients sont appelés unités de consommation ou encore équivalents adulte ».*

<sup>52</sup> « *Le revenu visé à l'article 5 de la loi modifiée du 30 juillet 2002 se compose [...] du revenu imposable de l'acquéreur [...] ou des rémunérations servant de base à la retenue d'impôt sur traitement et salaires [...]* ».

## Concernant l'article 8

L'article 8 de l'avant-projet de règlement grand-ducal fixe l'entrée en vigueur de ses dispositions au 1<sup>er</sup> janvier 2011. La Chambre de Commerce s'interroge quant au traitement des situations individuelles des acquéreurs ayant signé des compromis de vente relatifs à leur habitation principale et personnelle en 2010, mais pour lesquelles, pour des raisons ayant trait aux délais normaux de recherche des notaires concernant les immeubles, d'établissement des actes notariés et de convocation des parties vendeuse et acquéreuse, la signature de l'acte notarié d'acquisition n'aurait lieu qu'en 2011.

Il est sans doute légitime de faire valoir que certains acquéreurs ont basé leur décision d'achat, en 2010, entre autres sur base de l'existence d'un crédit inconditionnel d'impôt sur les droits d'enregistrement et de transcription. Si, pour des raisons indépendantes de la volonté de l'acquéreur, la signature de l'acte n'aura lieu qu'en 2011, alors que l'élément déclencheur de la transaction, c'est-à-dire la signature du compromis de vente, se situe en 2010, alors la Chambre de Commerce estime légitime d'appliquer le cadre légal et réglementaire antérieur. Ainsi, la Chambre de Commerce propose aux auteurs de l'avant-projet de règlement grand-ducal de prévoir une disposition transitoire à cet égard.

### Commentaire des articles du projet de loi

## Concernant l'article 4

### Paragraphe (2)

Cet article règle en détail l'introduction projetée d'une contribution de crise. Le paragraphe (2) de l'article en question dispose que « *[l]assiette de la contribution de crise est constituée par les revenus professionnels et les revenus de remplacement, ainsi que par les revenus du patrimoine* ».

La Chambre de Commerce juge cette définition ambiguë superflue, les paragraphes subséquents, et notamment les paragraphes (4) et (5), prévoyant de manière détaillée les revenus soumis à la contribution de crise, respectivement effectuant les renvois appropriés dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. La Chambre de Commerce relève par ailleurs une certaine contradiction entre le texte proposé au paragraphe (2) et le commentaire de l'article qui l'accompagne. En effet, ce dernier dispose, en faisant référence aux revenus non-professionnels ou de remplacement, « *[...] qu'il s'agit avant tout, mais pas exclusivement, des revenus du patrimoine, y compris certaines rentes imposables* ». L'article 2 pour fait référence, au paragraphe (5) à l'ensemble des revenus nets visés soit à l'article 10, soit à l'article 156 L.I.R. Il en ressort que le champ d'application réel de la contribution de crise, outre les revenus professionnels et de remplacement, est résolument plus vaste que « les revenus du patrimoine »<sup>53</sup> (voir également *infra*). Si les auteurs du projet de loi décident de maintenir l'article 4, il s'agit, au moins, de reformuler le paragraphe (2) à la lumière de ces remarques.

### Paragraphe (3)

Le paragraphe (3) fixe le taux de la contribution de crise à 0,8% des revenus soumis. D'une manière générale, la Chambre de Commerce aurait salué une explication, de la part des auteurs du projet de loi sous avis, quant à la hauteur dudit taux.

---

<sup>53</sup> Cf. commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis : « *[...] tous les revenus à l'exception des revenus exemptés par une convention internationale, autres que les revenus soumis à la contribution de crise d'après les dispositions du paragraphe 4* ».

#### Paragraphe (4)

Ce paragraphe règle en détail les modalités de perception de la contribution de crise en ce qui concerne les revenus professionnels ou de remplacement. Il s'agit du « premier volet de la contribution de crise », pour reprendre l'expression des auteurs du projet de loi, qui relève, à l'instar de la contribution dépendance, de la compétence du Centre Commun de la Sécurité Sociale (CCSS), qui la perçoit pour le compte de l'Etat.

D'après les dispositions reprises au deuxième alinéa dudit paragraphe, il incombe notamment à l'employeur d'opérer, à la source, la retenue de la contribution de crise sur les rémunérations. « *A défaut d'opérer la retenue [l'employeur ou l'institution débitrice] en devient débiteur pur et simple du montant redû<sup>54</sup>* ». La contribution de crise grèvera ces rémunérations sans qu'il ne soit prévu, comme par exemple dans le cadre des contributions d'assurance maladie, de plafond. L'assiette mensuelle est toutefois réduite d'un abattement correspondant à une fois le salaire social minimum non-qualifié, abattement dont la justification est questionnable à la lumière du fait que la contribution anti-crise se veut au départ universelle et que le salaire social minimum continuera à être augmenté régulièrement au-delà de l'indexation automatique.

La Chambre de Commerce se doit de relever que cette disposition entraînera une charge de travail administrative additionnelle dans le chef de ses ressortissants. En fonction du calendrier d'adoption de la loi devant découler du projet de loi sous avis, il subsistera, le cas échéant, un laps de temps très court, voire insuffisant dans le chef des entreprises pour s'y conformer. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce juge notamment excessive la disposition en vertu de laquelle l'employeur devient débiteur pur et simple du montant redû à défaut d'opérer la retenue dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Si de nouvelles contraintes administratives dans le chef des entreprises sont en soi répréhensibles et contradictoires par rapport aux efforts mis en place par ailleurs en matière de simplification administrative, il en est encore plus au cas où les délais d'adaptation et de mise en œuvre sur le terrain sont matériellement insuffisants. Ainsi, la Chambre de Commerce estime que les auteurs du projet de loi devraient prévoir un délai d'implémentation d'au moins six mois pour cette mesure ou, à défaut, une procédure de rappel ou de relance en lieu et place de la disposition actuelle en vertu de laquelle l'employeur devient débiteur pur et simple du montant redû en cas de non-retenue de celui-ci à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

La Chambre de Commerce ne peut par ailleurs marquer son accord par rapport à l'approche découlant de la déclaration suivante, extraite du commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis : « *[...] il convient de relever que le CCSS exigera dorénavant la déclaration de la rémunération intégrale pour le calcul tant de la contribution dépendance que de la contribution de crise, alors qu'il tolérait jusqu'à présent que l'employeur limite sa déclaration mensuelle normale de la rémunération de chaque salarié au plafond cotisable (quintuple du salaire social minimum) et déclare séparément le total des salaires dépassant cette limite. Déjà peu transparent à l'heure actuelle, ce procédé ne saurait plus être accepté comme s'appliquant aux deux contributions atteignant un taux global de 2,2% (1,4 et 0,8).* ». En effet, comment un commentaire des articles d'un projet de loi donné peut-il juger du bien fondé - voire remettre en question ou amender - une procédure de déclaration applicable dans le chef d'une autre loi déjà adoptée et mise en œuvre ?

#### Paragraphes (5) à (8)

Ces paragraphes couvrent l'ensemble des revenus autres que ceux visés au paragraphe (4). Sont considérés ainsi les revenus nets de l'ensemble des catégories de revenus, à l'exception des revenus exemptés par une convention internationale, tels que

---

<sup>54</sup> Article 2, paragraphe (4), 2<sup>e</sup> alinéa du projet de loi sous avis.

prévus notamment aux articles 10<sup>55</sup> et 156<sup>56</sup> L.I.R. L'établissement et la perception pour le compte de l'Etat de la contribution de crise sur ces revenus (ledit « deuxième volet »), généralement déterminés par voie d'assiette, relèvent de la compétence de l'Administration des Contributions Directes.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce n'est actuellement pas en mesure de commenter *in extenso* les modalités pratiques de ces dispositions, le projet de loi ne s'exprimant aucunement à cet égard, en prévoyant toutefois la possibilité, au paragraphe (8), qu'un règlement grand-ducal exécute ces modalités. Ainsi, elle invite les autorités à la saisir dans les meilleurs délais pour avis concernant le ou les règlements grand-ducaux exécutifs en question.

En attendant lesdites saisines, la Chambre de Commerce s'interroge néanmoins dès à présent quant à la teneur de la disposition suivante : « *[l]a contribution de crise, à l'instar de l'impôt sur le revenu, **est un impôt** personnel et ne rentre pas parmi les dépenses d'exploitation, les frais d'obtention ou les dépenses spéciales* ». Si la volonté des auteurs du projet de loi semble claire – la contribution de crise est une charge non-déductible -, la Chambre de Commerce relève toutefois que référence est faite au concept d'« impôt » : « *la contribution de crise [...] est un **impôt** personnel* ». Si la contribution de crise est, en réalité, un impôt, alors le paiement de cette dernière doit être assimilé à un acompte sur l'impôt sur le revenu annuel dû. En d'autres termes, l'application du barème d'impôt aux revenus imposables annuels faisant apparaître un impôt dû, lequel est notamment à mettre en relation avec l'ensemble des impôts déjà retenus pour donner lieu, le cas échéant, soit à un remboursement au contribuable, soit à une créance du fisc envers le contribuable. Si la contribution de crise est bel et bien un impôt, alors l'ensemble des sommes retenues pendant l'année fiscale doit valoir acompte sur l'impôt sur le revenu.

\* \* \*

En ce qui concerne le projet de loi sous avis, après consultation de ses ressortissants et suite aux arguments avancés dans son avis, la Chambre de Commerce marque son désaccord par rapport aux mesures référencées 1), 3) et 4), d'une part, et 9) à 10), d'autre part, dans la partie introductive de son avis. Elle approuve les mesures 2), 5) et 7) sous réserve de la prise en compte de ses remarques, ainsi que les mesures 6) et 8), telles que formulées par le projet de loi sous avis. Elle demande en outre aux autorités un paquet volontariste de mesures susceptibles d'améliorer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, tout comme elle estime que la plupart des mesures fiscales proposées portent parfois gravement préjudice à l'attractivité du site économique luxembourgeois pour les personnes physiques et morales. Elle juge en dernier lieu que les mesures fiscales avancées ne contribuent aucunement à résoudre les déficits structurels auxquels font face les finances publiques luxembourgeoises, que ce soit à court ou à plus long terme.

En ce qui concerne l'avant-projet de règlement grand-ducal sous rubrique, après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de l'approuver, sous réserve toutefois de la prise en considération de ses remarques.

WMR/SDE

---

<sup>55</sup> Citons, à titre d'illustration, le bénéfice commercial, le bénéfice provenant de l'exercice d'une occupation libérale, les revenus nets provenant de capitaux mobiliers, les revenus nets provenant de la location de biens, et ainsi de suite.

<sup>56</sup> Cet article prévoit des dispositions particulières concernant les contribuables non-résidents.