

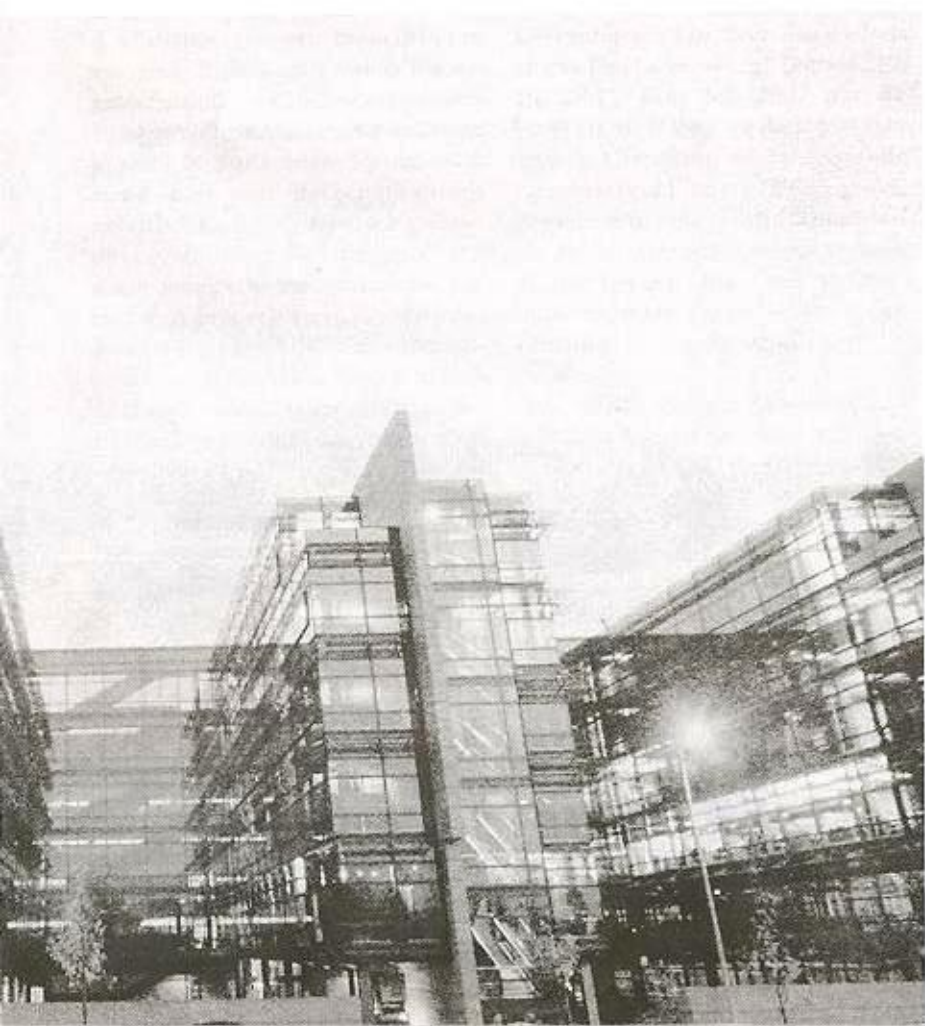


Les cotisations à la Chambre de commerce n'ont pas de base légale. Les sociétés de participation financière ont gagné une manche

## Enterrement d'un système



La Chambre de commerce a prévu un budget de 25 millions



**COUP DE GRISOU** pour la Chambre de commerce : en l'espace de deux jours, trois décisions du tribunal administratif ont sonné la fin d'une ère, celle du « bricolage administratif » sur lequel s'appuie le système de cotisations destinées à financer le paquebot du Kirchberg (25 millions d'euros de budget prévu pour 2008) et ses missions pour la promotion de l'intérêt économique général. « Le système a vécu », résume sobrement un avocat de la Place qui a souhaité garder l'anonymat. Il faudra donc le changer pour le rendre conforme au droit mais aussi l'adapter à la nouvelle donne d'une économie focalisée sur les services. La tertiarisation de l'économie n'a pas eu d'influence sur l'organisation de l'institution qui fonctionne encore selon les canons du début du 20<sup>e</sup> siècle.

La juridiction administrative a déclaré illégales les règles (empiriques), qui permettent à la Chambre de commerce de ponctionner chaque année 0,2 pour cent des bénéficiaires de ses ressortissants en utilisant les services de l'Administration des contributions directes pour réaliser sa « collecte ». Le réquisitoire est brutal : le tribunal a mis en cause les petits arrangements pour la perception des cotisations, qui sont prélevées par le fisc et non pas par la Chambre de commerce elle-même, comme la réglementation l'impose pourtant. Or, le règlement grand-ducal, qui devait organiser les modalités du ramassage dès 1964, après un énième toilettage du texte de base, n'a jamais été pris, malgré les années.

Les juges se sont donc interrogés sur la légitimité des liens directs qu'en-

tiennent depuis plus de quarante ans l'Administration des contributions et la Chambre de commerce pour établir des redressements des bulletins de cotisation en cas de modification de la base imposable. La pratique de vases communicants entre le fisc et l'institution patronale laisse un peu dubitatif. Surtout si on se rappelle les états d'âme qu'a longtemps eu l'ACD à collaborer avec la justice par exemple, en lui opposant si souvent le sacro-saint secret fiscal. En révisant une énième fois le fonctionnement de l'institution, le législateur avait oublié de prendre un règlement grand-ducal établissant la procédure de perception des cotisations. Dans la pratique, c'est donc le fisc qui se charge de faire le boulot à sa place. Jusqu'à 1964, date d'une modification du dispositif, la chose était légale. Mais après cette date, on est tombé dans le flou. Un vide juridique sur lequel ont sauté des avocats pour faire tomber l'édifice et mettre en cause la légalité des cotisations. Comme l'ont rappelé les juges administratifs, ce que les juristes ont critiqué n'est pas tant l'absence d'un règlement grand-ducal en matière de fixation de cotisations, mais en matière de la procédure d'établissement des rôles et perception des cotisations.

Pour sa défense, l'avocat de la Chambre de commerce a fait plaider que l'absence de règlement n'aurait pas pour effet de l'empêcher de liquider les cotisations, c'est-à-dire d'établir des bulletins. L'opération serait « purement mécanique » rendant du coup l'intervention du pouvoir réglementaire non indispensable. Argumentation qu'il fut bien le seul à oser défendre.

## Les juges se sont donc interrogés sur la légitimité des liens directs qu'entretiennent depuis plus de quarante ans l'ADC et la Chambre de commerce

Deux autres décisions du tribunal intervenues à un jour d'intervalle remettent en cause la base légale du règlement d'affiliation et de cotisation de la Chambre de commerce. Un document qui remonte au 27 avril 2007 et qui rend obligatoire l'affiliation de « toutes les personnes physiques, toutes les sociétés commerciales ainsi que toutes les succursales de sociétés étrangères établies au Grand-Duché, exerçant une activité commerciale, financière ou industrielle et figurant au Registre de Commerce ». Ça fait beaucoup de mauvaises nouvelles en même temps. Avant d'examiner le fonds de l'affaire (les Soparfis qui contestent l'obligation de cotiser compte tenu de la nature non-commerciale de leurs « activités »), les juges ont lais-

sé aux dirigeants de la Chambre de commerce jusqu'au 30 novembre prochain pour s'expliquer sur la base légale sur laquelle ce règlement a puisé son inspiration. « Le système est extrêmement clair et sa légitimité repose sur la loi de 1924 », insiste dans un entretien au *Land* Pierre Gramigna, le directeur de la Chambre de commerce. Et à ceux qui voient dans l'absence de prise en compte des pertes reportées dans le calcul des cotisations un système « anti-économique », le dirigeant répond au contraire que la mécanique « tient compte de la santé économique des entreprises ». Ce qui n'est pas toujours le cas des chambres de commerce à l'étranger. En cas de pertes, les entreprises doivent s'acquitter du minimum forfaitaire : 140 euros pour les sociétés anonymes et 70 pour les sàrl. Cette assiette est à ses yeux plus favorable qu'un système reposant par exemple sur le chiffre d'affaires des entreprises ou leurs effectifs.

Il rappelle d'ailleurs que dans les années 1970 et 1980, lors de la crise de la sidérurgie, la Chambre de commerce s'était mise au régime sec en raison des difficultés bilantaires de ses membres, qui affichaient des comptes de pertes et profit dans le rouge.

Changement d'époque. Il a fallu attendre l'explosion du secteur des sociétés de participation financière (Soparfi), qui constitue désormais une industrie dans l'industrie financière, pour que le système sur lequel se fonde la Chambre de commerce depuis 1924 saute. Dans leur quête d'optimisation de coûts à tout prix, des grands groupes internationaux

ont installé au grand-duché leurs centres de trésorerie, voire même leurs sièges sociaux en exploitant à fond les ressorts du régime des sociétés de participations financières. Le but de l'implantation luxembourgeoise et leur raison d'être, n'a rien d'humanitaire. Il s'agit de payer le moins d'impôts possible, sinon de ne pas en payer du tout et de réduire au minimum syndical les frais généraux et annexes. Dans cet exercice d'optimisation, les dirigeants d'entreprises hochent souvent de la tête lorsqu'ils reçoivent les bulletins de cotisation à la Chambre de commerce. 0,2 pour cent du bénéfice lorsque des montants se chiffrent en centaine de millions d'euros, voire plus, ça fait du chiffre. D'autant que le système créé en 1924 (loi du 4 avril 1924) n'autorise pas la prise en compte de pertes fiscales reportées. C'est le grain de sable qui a enrayé la machine.

L'une des Soparfis à l'origine d'un des recours devant le tribunal administratif s'est vue réclamer le montant de plus 68 000 euros au titre des cotisations 2005, mais seulement un forfait de 140 euros l'année suivante où elle pointait dans le rouge. La grogne semble d'ailleurs généralisée comme le laissent entendre fin octobre des dirigeants de sociétés industrielles et commerciales lors d'un séminaire consacré à l'actualité économique et fiscale organisé par la firme PricewaterhouseCoopers. « Certaines sociétés montrent des bilans gigantesques, bien supérieurs au milliard d'euros, si ce ne sont pas 10 milliards, voire même plus, sans réaliser d'opérations commerciales ou industrielles significatives au Luxembourg », explique dans un entretien au *Land*, René

Beltjens, associé et responsable du conseil fiscal chez PwC.

Les montants des cotisations peuvent dès lors afficher de nombreux zéros pour ces sociétés, vu l'absence de plafonnement. La non prise en considération de pertes fiscales reportées peut ainsi amener à des situations carrément anti-économiques. Serge Saussois, également associé chez PwC en fournit un exemple illustratif : Une société réalise un exercice difficile et doit provisionner face à des risques et charges. Elle procède à des réductions de valeur de 500 millions d'euros au cours de l'année. Ce résultat lui permettra de bénéficier du régime forfaitaire à 140 euros s'il s'agit d'une s.a. L'année suivante, à la faveur d'un retour en grâce de la conjoncture, les charges ne se matérialisent pas. Par conséquent, comptablement parlant, la société reprend la provision fiscale et crée un bénéfice de 500 millions d'euros. Alors qu'il n'y a pas eu d'accroissement de valeur en deux ans, mais vu que les pertes fiscales reportées ne sont pas prises en compte, la cotisation pour l'année n+1 se montera quand même à 273 500 euros.

La sédition ne vient pas seulement des Soparfis. Des représentants de l'économie plus « réelle » se sont également plaint du système. Si les banques traditionnelles n'ont pas voulu aller au front, un établissement scandinave n'a pas hésité à mettre en cause le fonctionnement de la mécanique qui s'est définitivement grippée la semaine dernière, avec les trois décisions du tribunal administratif. Personne ne doute qu'appel sera interjeté. Mais cette stratégie ne servira sans doute qu'à gagner du temps. Le

## La sédition ne vient pas seulement des Soparfis. Des représentants de l'économie plus « réelle » se sont également plaint du système

système doit être réformé d'urgence. Plusieurs pistes de réflexion pourraient être explorées pour mettre en place un mécanisme plus respectueux de la situation économique des entreprises. « On pourrait imaginer, indique René Beltjens, un montant forfaitaire de cotisations en fonction du type d'entreprise et de sa taille ; ce qui aurait le mérite tant pour les entreprises que pour la Chambre de commerce de la clarté prévisionnelle ». Pour l'associé, une réflexion est à entreprendre « afin de préserver à la fois l'équilibre financier de la Chambre de commerce et les intérêts notamment des nombreux groupes financiers internationaux qui ont choisi d'installer au Luxembourg tout ou partie de leurs *headquarters* régionaux ou globaux ». « La concurrence, rappelle-t-il, est vive entre les

pays européens notamment, quant à la localisation de ces activités et le Luxembourg se doit de maintenir son attractivité dans ce domaine. »

La réforme aurait également le mérite de mettre un peu plus de transparence dans le fonctionnement de l'institution. Au passage toutefois, la tentation sera forte de dégraisser le Mammouth, voire d'adapter certains services. « Nous sommes très vigilants sur ce que nous faisons avec l'argent et comment on emploie les ressources dans l'intérêt de l'économie en général », assure Pierre Gramagna. Ceci dit, la Chambre de commerce ne publie pas de bilan. Le seul document disponible sur son site Internet est le rapport annuel 2005, lequel ne comprend aucun chiffres. Son « patron » reconnaît que des efforts de transparence pourraient être faits : « Nous y réfléchissons », assure-t-il.

Le budget 2008, fixé à 25 millions d'euros, ne devrait pas être trop affecté par la première décision du tribunal administratif. Les cotisations des quelque 35 000 membres ont déjà été encaissées en début du mois de juillet. Il n'est d'ailleurs pas certain que les bulletins de redressement arriveront dans les bureaux des adhérents. Le risque de contamination de la contestation est trop grand après les premiers verdicts.

« La Chambre de commerce a une position privilégiée pour influencer la politique économique. Ce *lobbying* institutionnalisé vaut peut-être 0,2 pour cent du profit », affirme son directeur. Tous les patrons d'entreprises ne partagent sans doute pas la même vision.