

Cotisations aux chambres professionnelles

Guide du petit futé

Véronique Poujol

LE MINISTÈRE DES Finances vole au secours de la Chambre de commerce après qu'un jugement du tribunal administratif ait déclaré illégaux des bulletins de cotisation émis par l'organisation patronale à l'égard d'une société anonyme (*d'Land* du 9 novembre). Deux autres décisions de la juridiction administrative ébranlaient aussi le système de financement de l'édifice, notamment la justification en droit du règlement d'affiliation en droit du règlement d'affiliation de la maison du Kirchberg. Il reste encore au tribunal à se prononcer sur l'obligation imposée aux sociétés de participation financière (Soparfi), qui n'ont pas d'activité proprement commerciale, d'affiliation à la Chambre de commerce. De nombreux dirigeants ne voient pas trop l'utilité d'adhérer à un tel club et surtout ils jugent le ticket d'entrée un peu trop cher pour le niveau des prestations qui leur sont offertes. D'autant que les pertes reportées ne sont pas prises en considération dans le calcul.

Le gouvernement de Jean-Claude Juncker tente ainsi d'éteindre un incendie qui aurait pu se propager de la Chambre de commerce à la Chambre des métiers, les deux gros paquebots patronaux du grand-duché. Les pompiers de service du gouvernement veulent aller vite pour assurer le bon fonctionnement d'une chambre professionnelle qui prévoit de fonctionner en 2008 avec un budget de 25 millions d'euros. Pour sauver les meubles, le pouvoir a le projet de loi introduisant le « boni » pour enfantS pour tenter de faire passer des aménagements des lois de 1924 (organisation de la Chambre de commerce) et de 1945 (Chambre des métiers) permettant de légaliser les relations quasiment incestueuses que ces institutions entretiennent avec l'Administration des contributions directes. Cette semaine, le président de la Chambre des députés, le CSV Lucien Weiler, mettait la pression sur le Conseil d'État pour qu'il communique sans délai son avis complémentaire et

donne son quitus afin de faire passer le projet de loi en première lecture. Les sages ont peu apprécié la méthode. Ils n'ont pas pour autant bloqué le texte en imposant un second vote constitutionnel.

Les deux amendements ont été présentés trois semaines après les jugements du tribunal administratif. Ils tiennent chaque fois en quatre lignes : l'Administration des contributions directes est autorisée à transmettre aux deux organisations professionnelles « des données nécessaires à l'établissement et la tenue à jour de ses fichiers de ressortissants, ainsi qu'à la fixation et la perception des cotisations de ses ressortissants ». Il est précisé que les données ne peuvent être utilisées qu'à ces fins exclusives.

Les amendements affichent clairement les prétentions : mettre fin « à l'insécurité juridique » face à « certaines incertitudes d'interprétation des dispositions légales existantes en ce qui concerne (la) transmission de données fiscales ». Le gouvernement devrait plutôt dire qu'il essaie de recoller les plâtres après que ceux qui l'ont précédé ont oublié de faire leur travail. C'était quand même il y a plus de 40 ans. La crainte que le jugement du tribunal administratif du 24 octobre produise un effet de contagion sur de nombreux ressortissants de la Chambre de commerce, tentés de contester à leur tour la validité des rappels de cotisations dressés par le fisc luxembourgeois, a fait travailler au turbo les experts du ministère des Finances.

La négligence remonte à 1964 lors d'un toilettage de la loi-cadre de 1924 portant création des chambres professionnelles sur base électorale. Le législateur introduisit ainsi l'obligation de déterminer le mode et les procédures d'établissement des bulletins de cotisation ainsi que de leur perception. Des règlements grand-ducaux d'exécution auraient alors dû être pris dans la foulée. Ce ne fut pas le cas. Jusqu'à 1964, le fisc était habilité par la loi à dresser les factu-

res pour le compte des organisations patronales, cette faculté ne fut plus accordée dans le nouveau dispositif.

Comme le rappellent eux-mêmes les rédacteurs des amendements, le texte du 12 février 1964 précise que « la perception des cotisations, taxes, droits ou primes mis à charge des ressortissants d'une chambre professionnelle sera opérée par la chambre elle-même, d'après une procédure à fixer par règlement d'administration publique ». En cas de non-paiement, ajoutent les commentateurs du projet de loi 5801, le recouvrement des arriérés peut être effectué par les chambres professionnelles elles-mêmes ou par l'ACD. « Même si ce règlement précité n'a pas été pris, admettent-ils encore, la transmission des données à l'administration des contributions directes vers la Chambre de commerce s'est basée sur un vœu législatif résultant de la loi modifiée du 4 avril 1924 et sur le point 6. Du paragraphe 18 de la loi générale des impôts (Abgabenordnung) ». Les bonnes intentions ne suffisent pas, avaient rappelé en octobre les juges administratifs en rappelant que « l'existence d'un règlement grand-ducal doit permettre (...) à l'administré d'avoir recours à des textes officiels, dûment publiés bénéficiant d'une publicité adéquate lui permettant de vérifier si la décision lui imposant le paiement de cotisations et la procédure à appliquer afin de (les) percevoir (...) sont régulières par rapport aux exigences de forme et de fond telles que définies dans les textes afférents ».

Une collaboration de fait s'installe pourtant à cette époque entre les contributions directes et les organisations patronales : les déclarations fiscales des entreprises serviront alors de base à l'émission du bulletin de cotisation. En cas de redressement fiscal (variation de 25 pour cent avec un minimum de 123 000 euros), une refixation de la cotisation intervient. C'est l'article 5 du règlement d'affiliation et de cotisation de la Chambre de commerce qui le prévoit. Du « bricolage administratif » qui n'a pas ré-

sisté à l'examen des juges.

La Chambre de commerce, pour répondre à ses contradicteurs, assurait pourtant disposer de la base légale pour fixer et modifier elle-même les modalités de calcul des cotisations, sans avoir ainsi à recourir à l'intervention du pouvoir réglementaire. Ses dirigeants soutenaient en outre que l'absence de règlement grand-ducal n'aurait pas pour effet de l'empêcher de liquider les cotisations, c'est-à-dire d'établir les rôles et les bulletins, opérations jugées « purement mécaniques ».

Les juges administratifs furent loin de partager ces vues. « Force est de retenir, estiment-ils dans le jugement du 24 octobre, que ni des instruments de codification interne, comme en l'espèce le règlement d'affiliation et de cotisation et le règlement d'ordre intérieur, ni la mise en place d'une pratique administrative, même si elle semble bien installée, ne sont de na-

ture à suppléer à l'absence d'un règlement grand-ducal expressément exigé en l'occurrence ».

En créant une base légale après quarante ans de flou artistique pour organiser le transfert de données et la coopération entre l'ACD et les chambres professionnelles, le gouvernement ne fait cependant que colmater une brèche d'un système qui se craquelle de partout sous la pression de grands groupes internationaux qui ont implanté des plateformes au Luxembourg pour des raisons d'optimisation de leurs coûts. L'opération de replâtrage ne suffira pas toutefois à réparer complètement la machine.

« Il s'agit d'une approche partielle, car tous les vices n'ont pas été réparés », indique un juriste. Reste encore à prendre les règlements grand-ducaux pour trancher d'autres questions de procédure. « Ce projet, précise un autre expert, ne fait que

reconnaître que l'Administration des contributions peut transmettre les informations nécessaires à la Chambre de commerce pour établir les cotisations, mais ne se prononce pas sur le fond du problème, qui reste la légalité de cette cotisation ».

Le Conseil d'État n'a rien trouvé à redire en tout cas à cette intrusion tardive d'amendements qui tentent de sauver le système actuel de financement des chambres professionnelles. Mises à part des remarques cosmétiques sur l'orthographe de l'Administration des contributions directes, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, les Sages ont approuvé les modifications introduites dans le projet de loi 5801.

On attend encore l'avis de la Chambre de commerce sur le texte qui donnera un cadre légal à un vœu du législateur, qui a mis plus de quatre décennies avant de se réaliser. Encore qu'incomplètement.