



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 7208

Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant

1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;
2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et
3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays

Date de dépôt : 08-11-2017

Date de l'avis du Conseil d'État : 04-07-2018

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
01-10-2018	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
08-11-2017	Déposé	7208/00	<u>5</u>
18-12-2017	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (12.12.2017)	7208/01	<u>14</u>
06-02-2018	Avis de la Chambre des Métiers (18.1.2018)	7208/02	<u>17</u>
21-02-2018	Avis de la Chambre de Commerce (9.2.2018)	7208/03	<u>20</u>
13-06-2018	Avis du Conseil d'État (12.6.2018)	7208/04	<u>29</u>
29-06-2018	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Finances et du Budget	7208/05	<u>36</u>
04-07-2018	Avis complémentaire du Conseil d'État (3.7.2018)	7208/06	<u>43</u>
10-07-2018	Rapport de commission(s) : Commission des Finances et du Budget Rapporteur(s) :	7208/07	<u>46</u>
19-07-2018	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°54 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7208	<u>55</u>
20-07-2018	Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (9.7.2018)	7208/08	<u>58</u>
27-07-2018	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (27-07-2018) Evacué par dispense du second vote (27-07-2018)	7208/09	<u>61</u>
10-07-2018	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (52) de la reunion du 10 juillet 2018	52	<u>64</u>
29-06-2018	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (49) de la reunion du 29 juin 2018	49	<u>71</u>
09-01-2018	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (21) de la reunion du 9 janvier 2018	21	<u>90</u>
06-08-2018	Publié au Mémorial A n°651 en page 1	7208	<u>101</u>

Résumé

Projet de loi 7208

portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant

1. **la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
2. **la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et**
3. **la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays**

Le projet de loi sous rubrique a pour objet la transposition en droit national d'une partie de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux (dite « DAC 5 »). A cette fin le projet de loi modifie la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), ainsi que la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays.

La directive de coopération administrative DAC 5 s'inscrit dans une séquence de directives antérieures visant à améliorer la coopération entre les administrations fiscales des Etats membres de l'UE. Ainsi la directive 2011/16/UE, la DAC 1, établit les procédures des échanges d'informations sur demande, des échanges spontanés et des échanges automatiques. La directive 2014/107/UE, la DAC 2, renforce le dispositif de la DAC 1 et introduit la Norme commune de déclaration (Common reporting standard – CRS) dans le cadre réglementaire européen. Cette norme, standard mondial en matière d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et de leurs bénéficiaires effectifs, vise à assurer que les informations sur les bénéficiaires de comptes financiers sont communiquées à l'Etat membre dans lequel réside le titulaire du compte. Lorsque ce dernier est une structure intermédiaire, la DAC 2 impose aux institutions financières d'identifier et de communiquer le bénéficiaire aux autorités fiscales. Les directives subséquentes, DAC 3 et DAC 4, étendent l'échange automatique aux décisions et accords préalables en matière de fiscalité et à la déclaration pays par pays, opérationnalisant ainsi les actions 5 et 13 du plan d'action BEPS.

La DAC 5, quant à elle, concerne l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs par les autorités fiscales. Le projet de loi sous rubrique établit la base légale permettant aux administrations fiscales d'accéder aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et de surveiller l'application correcte des procédures de diligence raisonnable par les entités financières y soumises. Concrètement, l'accès à ces informations est assuré par un renvoi aux articles pertinents de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment, qui transposent en droit luxembourgeois les articles 13 et 40 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil aux fins de l'identification des bénéficiaires effectifs (ci-après, « directive 2015/849 »).

En ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations définies aux articles 30 et 31 de la directive 2015/849, à savoir le registre des bénéficiaires effectifs des sociétés, des trusts et des fiducies, tel que le prévoit également la DAC 5, celui-ci sera assuré par le biais des projets de loi 7216 et 7217, qui introduiront les registres respectifs dans le cadre légal luxembourgeois.

7208/00

N° 7208**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et
2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux

* * *

*(Dépôt: le 8.11.2017)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (31.10.2017)	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi	3
4) Commentaire des articles	3
5) Tableau de concordance	4
6) Fiche d'évaluation d'impact	4
7) Fiche financière	7

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique. – Notre Ministre des Finances est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi

1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et
2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Palais de Luxembourg, le 31 octobre 2017

Le Ministre des Finances,
Pierre GRAMEGNA

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'objet du présent projet de loi est d'apporter au cadre législatif luxembourgeois les adaptations nécessaires pour assurer la transposition de la directive 2016/2258 (UE) du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux („la directive DAC 5“). Au-delà, et plus particulièrement en vue d'assurer une pleine conformité avec les standards internationaux pertinents, le projet de loi étend cet accès aux contrôles effectués en vertu des autres formes de coopération administrative internationale en matière fiscale.

Au cours des dernières années, le champ d'application relatif à la coopération administrative en matière fiscale a été élargi successivement à de nouvelles formes d'échange d'informations et de coopération administrative entre les États membres de l'Union européenne.

En particulier, la directive 2014/107/UE¹, qui modifie et complète la directive 2011/16/UE², met en œuvre la Norme Commune de Déclaration, standard mondial d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et de leurs bénéficiaires au sein de l'Union, garantissant ainsi que les informations sur les bénéficiaires de comptes financiers sont communiquées à l'État membre dans lequel réside le titulaire du compte en banque. La directive 2014/107/UE dispose ainsi que, lorsque le titulaire du compte est une structure intermédiaire, les institutions financières examinent cette structure et identifient et communiquent ses bénéficiaires effectifs aux autorités fiscales. Cet élément important dans l'application de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers repose fondamentalement sur les informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux obtenues et conservées en application des articles 13, 30, 31 et 40 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil aux fins de l'identification des bénéficiaires effectifs („la directive 2015/849“).

Afin d'assurer un suivi efficace de l'application, par les institutions financières, des procédures de diligence raisonnable énoncées dans la directive 2011/16/UE, dans certains accords intergouvernementaux (notamment l'accord „FATCA“ conclu avec les États-Unis d'Amérique et approuvé par loi du 24 juillet 2015 relative à FATCA) ou dans les standards établis par des organisations internationales, tels l'OCDE ou le Forum Mondial (échange d'information sur demande), il est nécessaire que les autorités fiscales obtiennent un accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux. En particulier, en ce qui concerne le standard mondial d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, les autorités fiscales doivent être en mesure de surveiller, de confirmer, et de contrôler la correcte mise en œuvre par les institutions financières de leurs obligations de diligence raisonnable. L'accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux doit permettre aux autorités fiscales d'accroître encore le niveau d'efficacité de la coopération administrative et de lutter ainsi plus efficacement contre l'évasion et la fraude fiscales.

Le projet de loi propose de transposer les exigences découlant de la directive DAC 5 ainsi que des standards internationaux pertinents en permettant un accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le cadre des contrôles effectués en vertu de la coopération administrative européenne et internationale, telle que celle-ci est mise en œuvre à travers les différentes lois pertinentes en la matière. L'accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux est concrètement assuré à travers un renvoi aux articles pertinents de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, tels qu'ils seront modifiés par le projet de loi 7128 et qui assurent la transposition en droit luxembourgeois des articles 13 et 40 de la directive 2015/849 auxquels la directive DAC 5 opère un renvoi.

Au-delà de l'accès des autorités fiscales aux informations visées aux articles 13 et 40 de la directive 2015/849, la directive DAC 5 prévoit également l'accès aux informations visées aux articles 30 et 31 de la directive 2015/849 (instituant les registres des bénéficiaires effectifs). La transposition des renvois aux articles 30 et 31 de cette directive se fera dans les lois qui institueront les registres des bénéficiaires effectifs.

*

1 Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal

2 Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. Champ d'application

(1) La présente loi est applicable à partir de son entrée en vigueur aux contrôles effectués dans le cadre de la coopération administrative européenne et internationale en vertu:

1. d'une convention bilatérale tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune;
 2. d'un accord bilatéral sur l'échange de renseignements en matière fiscale;
 3. de la loi du 21 juillet 2012 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures dans l'Union européenne;
 4. de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal;
 5. de la loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts;
 6. de la loi du 24 juillet 2015 relative à FATCA;
 7. de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD);
 8. de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays;
- et désignés ci-après par „Conventions et Lois“.

(2) Les contrôles effectués pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions et Lois, relèvent, selon la nature des impôts, droits et taxes, de la compétence respective de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises. Cette compétence est déterminée sur base des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

(3) En l'absence de compétence de l'une des administrations en vertu du paragraphe 2, les contrôles effectués relèvent de la compétence de l'Administration des contributions directes.

Art. 2. Accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux

Dans l'exercice des missions leur incombant dans le cadre de la coopération administrative européenne et internationale en matière fiscale en vertu des Conventions et Lois, l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines et l'Administration des douanes et accises ont accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2^{quater}, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} précise le champ d'application de la loi ainsi que les compétences respectives de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises en matière d'échange de renseignements.

Article 2

L'article 2 du projet de loi vise à permettre aux administrations fiscales luxembourgeoises, d'avoir accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2^{quater}, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Ce sont ces dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui transposent en droit luxembourgeois les exigences découlant des articles 13 et 40 de la directive 2015/849 auxquelles la Directive DAC 5 opère un renvoi.

*

TABLEAU DE CONCORDANCE

<i>Directive (UE) 2016/2258</i>	<i>Projet de loi</i>
Article premier	Article 2 du projet de loi

*

FICHE D’EVALUATION D’IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet:	Projet de loi 1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et 2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux.
Ministère initiateur:	Ministère des Finances
Auteur(s):	Ministère des Finances/Administration des Contributions Directes
Tél:	247-82604
Courriel:	carlo.fassbinder@fi.etat.lu
Objectif(s) du projet:	Transposition de la directive 2016/2258 (UE) du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s):	
Date:	18.10.2017

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui Non
Si oui, laquelle/lesquelles:
Remarques/Observations:

2. Destinataires du projet:
 - Entreprises/Professions libérales: Oui Non
 - Citoyens: Oui Non
 - Administrations: Oui Non

3. Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui Non N.a.³
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)
Remarques/Observations:

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui Non
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui Non
Remarques/Observations:

³ N.a.: non applicable.

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui Non
- Remarques/Observations:
6. Le projet contient-il une charge administrative⁴ pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui Non
- Si oui, quel est le coût administratif⁵ approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données interadministratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁶? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui Non N.a.
- Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté? Oui Non N.a.
- Si non, pourquoi?
- La Directive prévoit un accès des administrations fiscales dans le cadre de la coopération administrative européenne en matière fiscale. Le projet de loi étend cet accès à la coopération administrative internationale en matière fiscale.
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire? Oui Non
- Remarques/Observations:

4 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

5 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

6 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui Non N.a.
Si oui, lequel?
Remarques/Observations:

Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière:
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
Si oui, expliquez pourquoi:
Il ne fait pas de distinction entre hommes et femmes.
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui Non N.a.
Si oui, expliquez de quelle manière:

Directive „services“

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁷? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁸? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

*

⁷ Article 15, paragraphe 2 de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁸ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

FICHE FINANCIERE

Le projet de loi

1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et
2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

n'aura pas d'impact direct sur le budget de l'Etat.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7208/01

N° 7208¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et
2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(12.12.2017)

Par dépêche du 7 novembre 2017, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, ledit projet de loi a pour objet d'adapter la législation luxembourgeoise de manière à assurer la transposition de la directive 2016/2258 modifiant la directive 2011/16/UE dans le but de modifier l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Au cours des dernières années, la directive 2011/16/UE a notamment été modifiée et complétée par la directive 2014/107/UE mettant en oeuvre le standard international d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et à leurs bénéficiaires économiques dans l'Union européenne.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Ad article 1^{er}

Si l'exposé des motifs et le commentaire des articles joints au projet de loi sous avis sont formulés de manière précise, le texte même de l'article 1^{er} du projet se limite à la définition du champ d'application des contrôles à effectuer dans le cadre de la coopération administrative européenne et internationale.

Ainsi, le champ d'application englobe la coopération en vertu des conventions bilatérales contre la double imposition et relatives à la lutte contre la fraude fiscale, des accords bilatéraux sur l'échange de renseignements en matière fiscale et de plusieurs lois entrées en vigueur au cours des dernières années. L'avancée législative découlant de la mise en vigueur de ces textes a permis au Grand-Duché de Luxembourg de ne plus figurer aujourd'hui sur la liste des pays non coopératifs dans le domaine fiscal.

Ces lois faisant partie d'un ensemble désigné dans le projet de loi par „Conventions et Lois“ ont fait l'objet de plusieurs avis émis au cours des années passées par la Chambre des fonctionnaires et employés publics, comme par exemple:

- l'avis n° A-2486 du 8 octobre 2012 sur le projet de loi portant sur la coopération administrative dans le domaine fiscal;
- l'avis n° A-2606 du 22 avril 2014 sur le projet de loi portant approbation de la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale;

- l’avis n° A-2707 du 18 juin 2015 sur le projet de loi relatif à la transmission d’informations bancaires vers les États-Unis d’Amérique dans le cadre de l’accord „*FATCA*“;
- l’avis n° A-2850 du 11 octobre 2016 sur le projet de loi transposant une directive en matière d’échange automatique d’informations fiscales (déclaration pays par pays).

Les contrôles à effectuer prévus à l’article 1^{er} du projet de loi sous avis relèvent de la compétence des trois administrations fiscales luxembourgeoises (Administration des contributions directes, Administration de l’enregistrement et des domaines et Administration des douanes et accises) et devraient constituer l’objectif principal de la modification législative entamée.

Ad article 2

Cet article concerne les missions de contrôle incombant aux administrations fiscales et l’accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux faisant l’objet de la loi afférente du 12 novembre 2004. L’article 3, paragraphes 2 à 2^{quater} et 6 (tels que modifiés par le projet de loi n° 7128) de cette loi soulignent la problématique et surtout la portée de l’activité de contrôle et des moyens nécessaires pour lutter efficacement contre le blanchiment. Le projet de loi sous avis présume donc le vote, la publication et l’entrée en vigueur de la future loi qui va découler du projet de loi n° 7128 déposé à la Chambre des députés le 26 avril 2017 et transposant notamment les articles 13 et 40 de la directive 2015/849. La Chambre des fonctionnaires et employés publics, pour des raisons qui lui échappent, n’a d’ailleurs pas été saisie pour émettre son avis sur ledit projet de loi.

Concernant les contrôles mêmes à effectuer par les administrations fiscales, la Chambre se demande si l’objectif de la lutte contre le blanchiment pourra être atteint avec les effectifs actuellement en place dans les administrations concernées. La fiche financière accompagnant le projet de loi sous avis dévoile que celui-ci „*n’aura pas d’impact direct sur le budget de l’Etat*“, alors qu’il est évident que les contrôles en question nécessitent des fonctionnaires pour faire le travail administratif en amont (vérifications, collecte de données) et en aval (notification des rapports au procureur d’État à l’attention de la Cellule de renseignement financier).

Selon l’exposé des motifs, „*la transposition des renvois aux articles 30 et 31 (de la directive 2015/849) se fera dans les lois qui institueront les registres des bénéficiaires effectifs*“. Les projets de lois n°s 7216 et 7217, ayant pour objet de transposer les dispositions concernées, ont été déposés à la Chambre des députés le 6 décembre 2017. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi la transposition des renvois susvisés n’a pas été prévue directement dans le projet de loi n° 7128 ou dans le projet de loi sous avis. Faut-il rappeler l’importance des informations relatives aux bénéficiaires effectifs que les sociétés luxembourgeoises seront obligées de fournir et qui seront conservées dans un registre central à créer? Le dépôt simultané de tous les projets de lois liés à la transposition des directives 2015/849 et 2016/2258 aurait permis une vue globale sur les modifications législatives envisagées et facilité l’analyse du dossier en question.

En conclusion, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le Luxembourg fait un pas supplémentaire en direction d’une plus grande transparence des personnes morales et surtout des bénéficiaires effectifs afin de se conformer aux exigences internationales en la matière.

Pour être efficace dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, il est en effet inéluctable de créer un registre central, précis et complet des bénéficiaires effectifs, et de le rendre largement accessible aux fonctionnaires des administrations fiscales, appelés à détecter d’éventuels cas de blanchiment.

Cette action est d’autant plus importante que, depuis l’entrée en vigueur de la réforme fiscale 2017, le blanchiment de capitaux est punissable pour les infractions primaires de fraude fiscale aggravée et d’escroquerie fiscale.

Sous la réserve des observations présentées ci-dessus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 décembre 2017.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

7208/02

N° 7208²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

- 1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et**
- 2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(18.1.2018)

Par sa lettre du 7 novembre 2017, Monsieur le Ministre des Finances a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi tient en deux articles. Il énonce en son article premier que les administrations fiscales nationales que sont l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines et l'Administration des douanes et accises, ont compétence sur base des dispositions légales et réglementaires en vigueur pour contrôler la bonne application des « Conventions et Lois » limitativement énumérées régissant la coopération administrative européenne et internationale.

La Chambre des Métiers note à ce sujet que ce rappel des dispositions légales et réglementaires en vigueur n'a en soi pas de finalité normative nouvelle si ce n'est qu'en relation avec l'article 2.

L'article 2 dispose en effet que les administrations fiscales nationales ont accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2quater, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (loi LBFT) afin de remplir les missions qui leur incombent dans le cadre de leur coopération administrative européenne et internationale.

Cet article 2 transpose ainsi en droit interne la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE concernant l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il s'agit d'un maillon inédit et décisif dans la direction d'une plus grande transparence, conférant expressément l'accès aux informations recueillies dans le contexte de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme aux autorités fiscales nationales afin qu'elles les utilisent et accroissent le niveau d'efficacité de la coopération administrative et luttent ainsi plus efficacement contre l'évasion et la fraude fiscales.

Il est à noter à titre subsidiaire que les dispositions visées de l'article 3, paragraphes 2 à 2quater et paragraphe 6, de la loi LBFT auxquels le projet de loi sous avis fait référence ne sont actuellement qu'en état de projet (projet de loi 7128).

D'une part, les articles pourraient donc théoriquement encore être amendés, voire ne pas être votés, et d'autre part, le présent projet de loi reste lettre morte jusqu'à l'introduction de ces dispositions nouvelles dans la loi LBFT.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, ces risques de contretemps dans la procédure législative auraient pu être évités si la présente modification de la loi LBFT avait été intégrée au projet de loi 7128, voire aux projets de lois nos 7216 et 7217, qui institueront les registres des bénéficiaires effectifs.

*

A l'exception de la remarque énoncée ci-dessus, la Chambre des Métiers n'a aucune observation particulière à formuler relativement au projet de loi lui soumis pour avis.

Luxembourg, le 18 janvier 2018

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

7208/03

N° 7208³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

- 1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et**
- 2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(9.2.2018)

Le projet de loi sous avis a pour objet d'apporter au cadre législatif luxembourgeois les adaptations nécessaires afin d'assurer la transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 (ci-après la « DAC5 ») qui vient modifier la directive plus ancienne 2011/16/UE¹ relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (ci-après la « Directive Coopération Initiale »), elle-même déjà modifiée à trois reprises par (i) la directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 (ci-après la « Directive Coopération Bis »), (ii) la directive 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 (ci-après la « Directive Coopération Ter ») et (iii) la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 (ci-après la « Directive Coopération Quater »).

*

¹ Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE.

CONSIDERATIONS GENERALES

1. Contexte

Pour la description du contexte et de son évolution, la Chambre de Commerce se permet de renvoyer aux avis qu'elle a émis à l'occasion de la transposition des Directives Coopération Initiale², Bis³, Ter⁴ et Quater⁵.

A titre de rappel, la Directive Coopération Initiale avait ouvert la porte à l'échange automatique, mais cet échange ne concernait qu'une catégorie limitée de revenus, à savoir, les pensions, les salaires, les jetons de présence, les produits d'assurance sur la vie et les revenus de biens immobiliers, dont seuls les trois premiers font actuellement l'objet d'un échange automatique par le Luxembourg en vertu de la modification apportée à la loi du 29 mars 2013 par la loi du 26 mars 2014 portant transposition de l'article 8 de la Directive Coopération Initiale⁶.

La Directive Coopération Bis est venue élargir le champ de l'échange automatique à d'autres personnes et à d'autres revenus similaires à ceux recueillis sous Fatca, comme les numéros de comptes, les montants bruts des intérêts et dividendes, mais également les plus-values sur la vente d'instruments financiers et le solde des comptes visés à la fin de la période clef.

La Directive Coopération Ter a, quant à elle, élargi davantage encore le champ de l'échange automatique aux décisions fiscales anticipées en matière transfrontière et aux accords préalables en matière de prix de transfert pour les groupes dont le chiffre d'affaire net dépasse un certain montant.

La Directive Coopération Quater a traduit en droit européen le volet n°13 du plan d'action BEPS⁷ relatif à la communication par les groupes d'entreprises multinationales, pour chaque juridiction fiscale dans laquelle ils exercent des activités, du montant de leur chiffre d'affaires, leur bénéfice avant impôts et les impôts sur les bénéficiaires qu'ils ont acquittés et ceux qui sont dus.

Finalement, la DAC5 dont la transposition en droit luxembourgeois fait l'objet du présent projet de loi, prévoit, afin d'assurer un suivi efficace de l'application, par les institutions financières, des procédures de diligence raisonnable énoncées dans la Directive Coopération Initiale, l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

2 Avis de la Chambre de Commerce (i) du 26 novembre 2011 sur le projet de loi n°6455 portant transposition de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE et (ii) du 19 février 2014 sur le projet de loi n°6632 portant transposition de l'article 8 de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et portant modification 1. de la loi du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

3 Avis de la Chambre de Commerce du 7 octobre 2015 sur le projet de loi n°6858 concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale et portant : 1. transposition de la directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal ; 2. approbation de l'Accord multilatéral entre Autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, signé à Berlin le 29 octobre 2014 ; 3. modification de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

4 Avis de la Chambre de Commerce du 14 juin 2016 sur le projet de loi n°6972 portant transposition de la directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et portant modification de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

5 Avis de la Chambre de Commerce du 3 août 2016 sur le projet de loi n°6858 portant transposition de la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et concernant les règles de déclaration pays par pays pour les groupes d'entreprises multinationales.

6 Le revenu d'intérêts pouvait, sur demande du contribuable personne physique, faire l'objet d'un échange automatique mais en vertu d'un autre texte, à savoir, la directive dite « Directive Epargne » pour laquelle le Luxembourg avait jusque-là obtenu un régime dérogatoire. Cet échange s'est mué, depuis 2016, en un échange automatique. La Directive Epargne a été abrogée par la directive (UE) 2015/2060 du Conseil du 10 novembre 2015 abrogeant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts et son contenu a été repris anticipativement par la Directive Coopération Bis.

7 Acronyme anglais de « *Base erosion and profit shifting* », à savoir, érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires.

2. Appréciation globale du projet de loi sous avis

A titre de remarque préliminaire, la Chambre de Commerce regrette d'emblée le retard dans l'adoption du projet de loi sous avis transposant la DAC5, sachant que les Etats membres étaient tenus de la transposer dans leurs législations nationales respectives au plus tard le 31 décembre 2017.

Quant au fond du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce souhaite émettre des observations particulières sur (i) l'étendue du champ d'application du projet de loi sous avis, (ii) la portée et l'utilisation des informations auxquelles pourront accéder les autorités fiscales et (iii) la protection des données des personnes physiques obtenues par les autorités fiscales.

2.1 Champ d'application du projet de loi sous avis

Il est rappelé que le considérant 3 de la DAC5 dispose que les institutions financières visées par la Directive Coopération Bis doivent opérer une diligence raisonnable concernant les informations relatives aux comptes financiers, notamment en identifiant les bénéficiaires effectifs des structures intermédiaires titulaires d'un compte financier auprès d'une institution financière déclarante luxembourgeoise.

Par ailleurs, les dispositions de la loi du 18 décembre 2015 concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale⁸, transposant la Directive Coopération Bis, prévoient que les institutions financières doivent appliquer des procédures de diligence raisonnable applicables aux nouveaux comptes et aux comptes d'entités préexistants en déterminant, le cas échéant, les personnes détenant le contrôle d'une entité qui n'est pas une institution financière passive titulaire du compte. Pour déterminer les personnes détenant le contrôle d'un titulaire de compte, les institutions financières déclarantes peuvent « *se fonder sur les informations recueillies et conservées dans le cadre des procédures visant à identifier les clients et à lutter contre le blanchiment* »⁹, étant entendu que les personnes détenant le contrôle d'une entité correspondent à des personnes physiques.

La Chambre de Commerce relève encore que l'exposé des motifs du projet de loi sous avis renvoie précisément dans son troisième paragraphe à l'obligation de diligence raisonnable susmentionnée, en prévoyant par ailleurs que « *cet élément important dans l'application de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers repose fondamentalement sur les informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux obtenues et conservées en application des articles 13, 30, 31 et 40 de la directive (UE) 2015/849¹⁰ aux fins de l'identification des bénéficiaires effectifs* ».

En ce qui concerne le champ d'application de la DAC5 tel qu'il est proposé de le transposer en droit luxembourgeois, l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux ne se limite pas au seul échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers. En effet, l'article 1^{er} du projet de loi sous avis vise les contrôles effectués par l'autorité fiscale en vertu non seulement des dispositions découlant de l'application de la Directive Coopération Initiale mais aussi les échanges relevant des diverses conventions ou accords internationaux applicables en matière de coopération administrative et d'assistance au recouvrement.

Si l'essentiel de ces échanges est étroitement lié à ceux relevant de la Directive Coopération Initiale dans la mesure où ceux-ci résultent de la mise en application des mêmes standards de coopération entre autorités fiscales définis au niveau de l'OCDE, la Chambre de Commerce s'interroge néanmoins sur la pertinence pratique d'éventuels contrôles dans le cadre des déclarations pays par pays, les échanges concernés ne faisant pas référence aux bénéficiaires effectifs d'entités.

8 Voir les articles 2 et 4 ainsi que les annexes de la loi du 18 décembre 2015 précitée.

9 Voir l'annexe I, section V, point C, 1, a) de la loi du 18 décembre 2015 précitée.

10 Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ayant trait aux obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et aux pouvoirs des autorités de contrôle.

2.2 L'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et l'utilisation des informations recueillies par ces dernières

A : Accès aux informations

L'article 2 du projet de loi sous avis donne accès aux autorités fiscales aux mécanismes, procédures, documents et informations liés à l'identification du client par les professionnels assujettis conformément à la loi modifiée du 12 novembre 2004 précitée.

Le projet de loi sous avis accorde donc aux autorités fiscales un droit d'accès non délimité aux dossiers constitués à des fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux par les entités soumises aux lois et autres dispositions applicables en matière de prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

La mise à disposition de ces informations/données personnelles impose de se conformer notamment au principe de la finalité déterminée de la collecte desdites informations, conformément à la législation en vigueur en matière de protection des données à caractère personnel¹¹. Or, cette règle ne semble pas être respectée en ce que les autorités fiscales, responsables du traitement, auraient un accès non délimité notamment à toutes les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle des professionnels assujettis à la loi modifiée du 12 novembre 2004 précitée, ainsi qu'à leurs procédures d'appréciation des risques et tout document dont la conservation leur incombe.

L'exposé des motifs indique encore que les autorités fiscales devront être en mesure de surveiller et de contrôler la mise en œuvre correcte par les institutions financières de leurs obligations de diligence raisonnable. Toutefois, et contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, les autorités fiscales ne sont pas en charge de surveiller et contrôler la mise en œuvre correcte par lesdites institutions de leurs obligations de diligence raisonnable. Il appartient en effet aux autorités de contrôle et organismes compétents, et notamment à la Commission de Surveillance du Secteur Financier (ci-après la « CSSF ») ou au Commissariat aux assurances d'opérer ces contrôles s'agissant d'une matière qui est de la seule compétence de ces autorités de contrôle. La Chambre de Commerce se demande dès lors quelle est l'utilité, pour les autorités fiscales, d'aller vérifier dans les institutions concernées que celles-ci disposent des procédures appropriées alors que ce contrôle relève des autorités de supervision dotées de pouvoirs d'infliger des sanctions administratives.

De plus, il semblerait que cet accès illimité concernera toute personne, qu'elle soit ou non résidente, alors même que seules les personnes non résidentes tombent dans le champ d'application de la Directive Coopération Initiale et des standards internationaux visés par le projet de loi sous avis.

Par ailleurs, étant donné que le secret fiscal des résidents est consacré par le paragraphe 22 de la loi générale des impôts du 22 mai 1931 et que le règlement grand-ducal du 24 mars 1989¹² énonce le principe de l'opposabilité du secret bancaire à l'autorité fiscale, il semble en résulter que les autorités fiscales luxembourgeoises ne devraient dès lors pas être autorisées à exiger des établissements concernés des renseignements individuels sur leurs clients résidents. Compte tenu du champ d'application des normes internationales en matière d'échange d'informations, qui visent spécifiquement les clients non-résidents, il importe de préciser que le présent projet de loi ne peut avoir pour objet de remettre en question, tant en droit qu'en fait, ni le paragraphe 22 de la loi générale des impôts, ni le règlement grand-ducal du 24 mars 1989 précisant le secret bancaire en matière fiscale et délimitant le droit d'investigation des autorités fiscales, pour ce qui concerne les contribuables résidents.

B : Utilisation des informations recueillies

Les renseignements obtenus dans le cadre du projet de loi sous avis par les autorités fiscales doivent, en vertu du principe de spécialité, être utilisés uniquement dans le but pour lequel ces autorités ont accès à de tels renseignements.

¹¹ Voir article 4 (1) a, de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, ainsi qu'à l'article 5 (1) b, du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

¹² Règlement grand-ducal du 24 mars 1989 précisant le secret bancaire en matière fiscale et délimitant le droit d'investigation des administrations fiscales.

Néanmoins, le projet de loi sous avis ne donne pas d'indication quant à la manière dont les informations ainsi acquises par les autorités fiscales seront utilisées, et ce ni dans l'exposé des motifs, ni dans ses articles ou encore dans les commentaires de ces derniers. La Chambre de Commerce jugerait important que les procédures et autres dispositions légales particulières qui seraient applicables dans le cadre de chacune des conventions, accords ou lois repris à l'article 1^{er} paragraphe 1^{er} points 1 à 8 du projet de loi sous avis soient mentionnées et décrites. Ces précisions permettraient en effet une meilleure lisibilité des buts, conséquences et limites attachés à l'utilisation par les autorités fiscales des informations recueillies. Les pouvoirs accordés à des autorités publiques dans des matières aussi importantes que la fiscalité se doivent de figurer clairement dans la loi.

La Chambre de Commerce observe que l'article 1^{er} du projet de loi sous avis ne fait pas référence à la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale. Or, le projet de loi n°7223¹³ propose de mettre les dispositions de la loi du 25 novembre 2014 en adéquation avec l'arrêt C-682/15 du 16 mai 2017 rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne (dit arrêt « Berlioz ») quant à la procédure applicable en la matière ainsi que l'obligation qui a été faite aux autorités fiscales de «... s'assurer que les informations demandées ne sont pas dépourvues de toute pertinence vraisemblable eu égard à l'identité du contribuable concerné et à celle du tiers éventuellement renseigné ainsi qu'aux besoins de l'enquête fiscale en cause ».

Par ailleurs, il devrait être également tenu compte, dans ce contexte, de la définition des infractions primaires de fraude fiscale aggravée et d'escroquerie fiscale en matière de blanchiment telles qu'introduites par la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017¹⁴ et qui font l'objet de la circulaire 17/650 de la CSSF datée du 17 février 2017¹⁵. En effet, tel que formulé actuellement, le projet de loi sous avis risque d'ouvrir la possibilité d'échanger tout type de données personnelles, ce qui pourrait avoir une incidence notamment sur le principe général de double incrimination à la base de toute coopération internationale en matière de blanchiment.

Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce estime que la délimitation précise des pouvoirs des autorités fiscales tant concernant leur accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux que concernant l'utilisation des informations recueillies par ces dernières n'est pas suffisamment précise et que ceci est contraire au principe de sécurité juridique à tout le moins.

Afin de remédier aux lacunes susmentionnées, la Chambre de Commerce demande aussi à ce que les pouvoirs des autorités fiscales soient circonscrites de sorte que ces dernières ne puissent notamment utiliser les renseignements dont elles disposent qu'aux fins pour lesquelles elles les ont obtenues, ni obtenir des renseignements aux fins d'imposition des contribuables résidents.

2.3 Protection des données des personnes physiques obtenues par les autorités fiscales

Le projet de loi sous avis, que ce soit dans l'exposé des motifs, dans ses articles ou encore dans les commentaires d'articles, ne contient pas de référence aux règles applicables en matière de protection des données personnelles acquises par les autorités fiscales en raison de l'accès accordé aux mécanismes, procédures, documents et informations tels que prescrits par le projet de loi n°7217¹⁶.

13 Projet de loi portant modification de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale.

14 Loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 Mémorial A N° 274 du 27 décembre 2016.

15 Circulaire CSSF 17/650 – Application de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et du règlement grand-ducal du 1er février 2010 portant précision de certaines dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 précitée aux infractions primaires fiscales.

16 Projet de loi instituant un registre des bénéficiaires effectifs et portant 1. transposition des dispositions de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ayant trait au registre des bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques et aux obligations de celles-ci en rapport avec leurs bénéficiaires effectifs ; 2. modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

Il est pourtant indispensable aux yeux de la Chambre de Commerce d'indiquer dans quel contexte le règlement (UE) 2016/679¹⁷ respectivement la directive (UE) 2016/680¹⁸, tous deux relatifs à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel trouveraient à s'appliquer. Le règlement (UE) 2016/679 ainsi que la directive (UE) 2016/680 rappellent que la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel est un droit fondamental reconnu entre autres par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il est à ce titre particulièrement important de rappeler que d'une part l'article 40 de la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 précitée prévoit expressément des dispositions relatives à la protection des données. D'autre part, comme l'a rappelé la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt *Berlioz*, le projet de loi sous avis sera dans le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont l'article 8 consacre la protection des données à caractère personnel.

La Chambre de Commerce relève encore dans ce contexte que le projet de loi n° 7168¹⁹ transposant la Directive UE 2016/680 donne, dans ses commentaires relatifs à l'article 9 tel que proposé (page 34 du projet de loi n°7168), un exemple explicitant les règles applicables en matière de protection des données des personnes physiques lorsque ces données sont obtenues et utilisées par des autorités fiscales dans le cadre de leurs missions :

« Un exemple à cet égard est l'Administration des douanes et accises qui, en règle générale, est chargée de missions à finalité fiscale mais qui est également chargée de certaines missions à finalité policière, comme par exemple en matière de drogues où certains douaniers disposent de la qualité d'officier de police judiciaire. Pour les missions fiscales, le traitement de données à caractère personnel doit donc être fait suivant les dispositions du règlement (UE) n° 2016/679, tandis que les dispositions de la future loi transposant la directive (UE) n° 2016/680 s'appliquent au traitement de données à caractère personnel relevant des missions policières. Cependant, pour continuer encore cet exemple, si l'Administration des douanes et accises procède alors à l'archivage des données relatives à ses missions policières, le règlement (UE) n° 2016/679 est à nouveau applicable pour ce traitement. ».

Il convient en outre de noter que le champ d'application du projet de loi a vocation à s'appliquer à des relations qui vont bien au-delà de celles relevant d'Etats membres de l'Union européenne, puisqu'il

17 Règlement (UE) 2016/679 du Parlement Européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

18 Directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales et à la libre circulation des données.

19 Projet de loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification

- 1) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
- 2) de la loi modifiée du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;
- 3) de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ;
- 4) de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation – de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;
– de l'Accord relatif à l'application provisoire entre certains Etats membres de l'Union européenne de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité de l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;
- 5) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;
- 6) de la loi modifiée du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle ;
- 7) de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;
- 8) de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ;
- 9) de la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ;
- 10) de la loi du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ;
- 11) de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; et
- 12) de la loi du 23 juillet 2016 portant mise en place d'un statut spécifique pour certaines données à caractère personnel traitées par le Service de renseignement de l'État.

s'applique à toutes les conventions bilatérales tendant à éviter les doubles impositions, à tous les d'accords bilatéraux sur l'échange de renseignements en matière fiscale, ainsi qu'à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Le projet de loi sous avis vise dès lors un très grand nombre d'Etats, puisque Luxembourg compte déjà environ quatre-vingt conventions bilatérales tendant à éviter les doubles impositions en vigueur et quelques-unes en cours de négociation, alors même que tous ces Etats partenaires ne prévoient pas nécessairement les mêmes garanties en matière de protection des données à caractère personnel.

Finalement, compte tenu des éléments qui précèdent, la Chambre de Commerce s'interroge sur la transposition de la DAC5 dans l'ordre législatif luxembourgeois et sur l'opportunité qu'il pourrait y avoir à la transposer par le biais de modifications ou d'ajouts à des lois existantes en lieu et place du texte tel qu'il est proposé. Sa lisibilité et son interprétation en seraient le cas échéant rendues plus aisées. En effet, si le degré de précision souhaité dans la formulation d'un texte légal dépend de la matière à régler, la Chambre de Commerce est d'avis que la loi fiscale, la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que le droit à la protection des données personnelles consacré notamment par la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne sont des matières importantes qui nécessitent un traitement précis.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de loi sous rubrique que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7208/04

N° 7208⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

- 1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et**
- 2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(12.6.2018)

Par dépêche du 9 novembre 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, du tableau de concordance entre le projet de loi sous avis et la directive (UE) 2016/2258, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 18 décembre 2017, 5 février 2018 et 20 février 2018.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'objet du projet de loi sous rubrique est de transposer la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux (dite « DAC 5 »).

Afin de permettre l'application des procédures d'échange de renseignements prévues par la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, le législateur européen a jugé nécessaire de garantir aux autorités fiscales l'accès aux informations, procédures, documents et mécanismes relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les auteurs de la loi en projet ont élargi le champ d'application de cet accès à divers traités internationaux, dont l'accord FATCA¹ conclu entre les États-Unis d'Amérique et le Luxembourg² et à des standards internationaux (comme ceux établis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou le Forum Mondial).

L'article 1^{er} de la directive (UE) 2016/2258 à transposer prévoit également l'accès aux informations visés aux articles 30 et 31 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission. La transposition de ces dispositions fait l'objet du projet

1 « Foreign Account Tax Compliance Act ».

2 Approuvé par la loi du 24 juillet 2015 relative à FATCA.

de loi n° 7217 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs pour ce qui est de l'article 30 et du projet de loi n° 7216 instituant un Registre des fiducies pour ce qui est de l'article 31. Le projet de loi sous avis ne procède donc pas à une transposition complète de la directive (UE) 2016/2258, contrairement à ce que laisse suggérer son intitulé.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} fixe le champ d'application de la loi (paragraphe 1^{er}) ainsi que les compétences de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ainsi que de l'Administration des douanes et accises (paragraphe 2 et 3).

Le paragraphe 1^{er} dispose que la loi sera applicable aux contrôles effectués dans le cadre de la coopération administrative européenne et internationale en vertu d'une liste de conventions et de lois qui sont définies comme les « Conventions et Lois ».

Le Conseil d'État a des difficultés à comprendre la logique du paragraphe 1^{er}. D'après l'intitulé, il s'agit de définir le champ d'application de la loi en projet qui porte sur l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Or, le paragraphe 1^{er} vise les contrôles effectués dans le cadre de la coopération administrative au niveau européen et au niveau international. Le Conseil d'État note que ces contrôles sont d'ores et déjà effectués au titre des dispositions de droit conventionnel ou national. Techniquement, l'accès à des informations obtenues dans le cadre d'autres procédures est différent de l'exercice de contrôles au titre d'un nouveau dispositif légal. La formulation retenue pose des problèmes évidents au niveau de la détermination du champ d'application et de la portée du projet de loi sous examen qui est, selon le Conseil d'État, source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte tel que proposé.

Le Conseil d'État note que la loi en projet va au-delà du prescrit de la directive DAC 5 qui, dans son considérant 3, ne se réfère qu'aux « procédures de diligence raisonnable énoncées dans la directive 2011/16/UE ».

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la liste figurant sous les points 1 à 8. Le point 1 vise toute convention bilatérale tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale. Le point 2 ajoute une référence à l'accord bilatéral sur l'échange de renseignements en matière fiscale. Le Conseil d'État ne comprend pas la distinction entre une convention bilatérale et un accord bilatéral. Le critère déterminant devrait être celui de l'échange de renseignements prévu dans un instrument international contraignant ce qui requiert le respect de l'article 37 de la Constitution. Le Conseil d'État a encore des réserves en ce qui concerne un renvoi non autrement déterminé à toute convention ou tout accord liant le Luxembourg en matière fiscale et aurait préféré une détermination plus précise des conventions en relation avec les lois luxembourgeoises d'approbation. Le point 3 vise la loi du 21 juillet 2012 portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures ; le point 4 porte sur la loi du 29 mars 2013 qui transpose la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE³ ; le point 7 fait référence à la loi du 18 décembre 2015 qui transpose la directive 2014/107/UE⁴ ; le point 8 porte sur la loi du 23 décembre 2016 portant transposition de la directive 2016/881/UE du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et concernant les règles de déclaration pays par pays pour les groupes d'entreprises multinationales. Les quatre directives ont chacune un objectif bien déterminé et ont été transposées en droit national. Le Conseil d'État ne saisit pas le lien entre ces

3 Loi du 29 mars 2013 portant transposition de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE et portant 1. modification de la loi générale des impôts ; 2. abrogation de la loi modifiée du 15 mars 1979 concernant l'assistance administrative internationale en matière d'impôts directs.

4 Loi du 18 décembre 2015 concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale et portant 1. transposition de la directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal ; 2. modification de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

mesures nationales de transposition et la transposition de la directive (UE) 2016/2258, objet du projet de loi sous examen. Le point 5 se réfère à la loi du 26 mai 2014 portant approbation d'une convention multilatérale en matière d'assistance administrative mutuelle dans le domaine fiscal⁵. Le Conseil d'État ne comprend pas pourquoi les auteurs font, sur ce point, référence à la loi luxembourgeoise d'approbation, alors que, pour les conventions bilatérales, il est fait abstraction d'une référence à la mesure législative nationale qui les a approuvées ou exécutées dans l'ordre juridique luxembourgeois. Le point 6 se réfère à la loi du 24 juillet 2015 relative à FATCA ; il s'agit ici d'une convention bilatérale entre le Luxembourg et les États-Unis d'Amérique qui devrait déjà être couverte, dans la logique des auteurs, par les points 1 et 2.

Selon le paragraphe 2, les « contrôles effectués pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions et Lois, relèvent, selon la nature des impôts, droits et taxes, de la compétence » de l'une de trois administrations précitées, cette compétence étant « déterminée sur base des dispositions légales et réglementaires en vigueur ». Le paragraphe 3 précise que si aucune de ces trois administrations ne s'est vu accorder une compétence en vertu du paragraphe 2, ce sera l'Administration des contributions directes qui sera compétente par défaut.

Le Conseil d'État a du mal à comprendre l'utilité des paragraphes 2 et 3. Tel qu'indiqué au considérant 3 de la directive DAC 5, l'objectif est d'assurer un accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, car « en l'absence d'un tel accès, ces autorités ne seraient pas en mesure de surveiller, de confirmer, ni de contrôler que les institutions financières appliquent comme il convient la directive 2011/16/UE en identifiant correctement et en signalant les bénéficiaires effectifs des structures intermédiaires ». Or, les paragraphes 2 et 3 font référence aux « contrôles effectués pour l'application de l'échange de renseignements ». Les compétences des administrations énumérées aux paragraphes 2 et 3 devraient découler des Conventions et Lois. Aucune administration ne se voit – et ne doit se voir – conférer des compétences propres en matière de contrôle par la loi à venir qu'elle ne détient pas déjà actuellement en application des Conventions et Lois. Ceci est d'autant plus vrai que le paragraphe 2 énonce expressément *in fine* que « cette compétence [pour effectuer des contrôles pour l'application de l'échange de renseignements] est déterminée sur base des dispositions légales ou réglementaires en vigueur ». Les paragraphes 2 et 3 sont donc superflus et doivent être supprimés. Si le paragraphe 3 devait néanmoins être maintenu, il faudrait inclure cette précision dans les textes régissant la coopération administrative en matière fiscale ou les pouvoirs de l'Administration des contributions directes et non dans le présent projet de loi.

Article 2

L'article 2 accorde un accès à l'Administration des contributions directes, à l'Administration de l'enregistrement et des domaines et à l'Administration des douanes et accises à un certain nombre de documents, visés dans la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Il est censé transposer l'article 1^{er} de la directive (UE) 2016/2258. Cette directive modifie l'article 22 de la directive 2011/16/UE en prévoyant que, « afin d'assurer le bon fonctionnement de la coopération administrative qu'elle instaure, les États membres prévoient dans leur législation l'accès des autorités fiscales aux mécanismes, procédures, documents et informations visés aux articles 13, 30, 31 et 40 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil ». Cette dernière directive a été transposée, en droit luxembourgeois, par la loi du 13 février 2018 qui a modifié l'article 3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. L'article 3 porte sur les obligations de vigilance des professionnels à l'égard de la clientèle. La directive 2011/16/UE a été transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal visée au point 4 de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}. En toute logique, il aurait suffi de modifier cette loi en y consacrant un droit d'accès des administrations luxembourgeoises citées à l'article 2 de cette loi aux informations et documents visés à l'article 3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004, précitée. La directive à transposer n'établit aucun lien avec les autres directives spécifiques en matière d'entraide fiscale ni avec d'éventuels accords bilatéraux et multilatéraux en la matière, en particulier avec des accords avec des pays tiers. Le Conseil d'État ne comprend ni la nécessité ni la logique de la démarche des auteurs du projet de loi sous avis. Les

⁵ Loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts.

contrôles en question doivent répondre aux principes de légalité et de proportionnalité afin de protéger les institutions financières contre les atteintes arbitraires des autorités fiscales aux droits garantis aussi bien par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que par l'article 15 de la Constitution. Par ailleurs, le texte sous avis est source d'insécurité juridique, et, par conséquent, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Pour le surplus, le Conseil d'État rappelle le considérant 6 de la directive (UE) 2016/2258 qui dispose que « [l]a présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans les cas où la présente directive exige que l'accès à des données à caractère personnel par les autorités fiscales soit prévu par la législation, l'adoption d'un acte par le parlement n'est pas nécessairement requise, sans préjudice de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Toutefois, il importe que cette législation soit claire et précise et que son application soit claire et prévisible pour les personnes qui y sont soumises, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. ».

À ceci s'ajoute que le projet de loi ne règle pas comment cet accès est effectué. En France, la communication se fait sur demande. Ainsi l'article L88 du Livre des procédures fiscales dispose que « pour l'application de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, les personnes mentionnées à l'article L.561-2 du code monétaire et financier sont tenues de communiquer à l'administration fiscale, sur sa demande, les documents et informations qu'elles détiennent dans le cadre de leurs obligations de vigilance définies aux articles L.561-4-1 à L.561-14-2 du même code ».

Vu l'absence des modalités par lesquelles les administrations fiscales auront accès aux documents et informations nécessaires, dans la mesure où il s'agit d'un élément essentiel de la directive DAC 5, le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'article sous examen pour non-transposition de cette directive. Il exige que les modalités d'accès comme, par exemple, une communication sur demande, à l'instar de ce que prévoit le texte de transposition français, soient incluses à l'article sous examen.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Intitulé

Le Conseil d'État tient à souligner que toute référence à des directives européennes est à omettre dans l'intitulé des lois et règlements qui contiennent des dispositions autonomes. La raison en est que l'intitulé des directives est souvent fort long, ce qui rend la citation de l'intitulé de l'acte national qui y ferait référence fastidieuse. S'y ajoute que pour le cas où une directive viendrait à être modifiée par la suite, il faudrait adapter l'intitulé de l'acte de transposition en y insérant, sinon le libellé, du moins le numéro de référence de la nouvelle directive. Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Au regard de l'objet de la loi en projet et des observations précitées, il est suggéré de recourir à l'intitulé suivant :

« Projet de loi relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux ».

À titre subsidiaire, le Conseil d'État tient à ajouter que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il y a lieu d'écrire :

« directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État tient à signaler qu'il est superflu de préciser que la loi en projet est applicable à partir de son entrée en vigueur puisque l'entrée en vigueur du nouvel acte donne de plein droit effet aux dispositions figurant dans son dispositif.

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire « sur la base des dispositions (...) ».

Par ailleurs, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 12 juin 2018.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7208/05

N° 7208⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant

1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;
2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et
3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Finances et du Budget</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (29.6.2018).....	1
2) Texte coordonné.....	4

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(29.6.2018)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir 4 amendements au projet de loi mentionné sous rubrique que la Commission des Finances et du Budget a adoptés lors de sa réunion du 29 juin 2018.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi, qui reprend les amendements parlementaires proposés.

Amendement 1 concernant l'intitulé du projet de loi :

L'intitulé du projet de loi est modifié comme suit :

« **Projet de loi**

- ~~1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant~~
1. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives

- à la lutte contre le blanchiment de capitaux la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;
2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et
3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays ».

Motivation de l'amendement

L'amendement 1^{er} vise à adapter l'intitulé eu égard aux amendements à apporter au projet de loi par le biais des amendements 2 à 4.

Amendement 2 concernant l'article 1^{er}:

L'article 1^{er} du projet de loi est modifié comme suit :

« Art. 1^{er}. ~~Champ d'application~~

(1) ~~La présente loi est applicable à partir de son entrée en vigueur aux contrôles effectués dans le cadre de la coopération administrative européenne et internationale en vertu:~~

1. ~~d'une convention bilatérale tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune;~~
2. ~~d'un accord bilatéral sur l'échange de renseignements en matière fiscale;~~
3. ~~de la loi du 21 juillet 2012 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures dans l'Union européenne;~~
4. ~~de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal;~~
5. ~~de la loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts;~~
6. ~~de la loi du 24 juillet 2015 relative à FATCA;~~
7. ~~de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD);~~
8. ~~de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays; et désignés ci-après par „Conventions et Lois“.~~

(2) ~~Les contrôles effectués pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions et Lois, relèvent, selon la nature des impôts, droits et taxes, de la compétence respective de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises. Cette compétence est déterminée sur base des dispositions légales et réglementaires en vigueur.~~

(3) ~~En l'absence de compétence de l'une des administrations en vertu du paragraphe 2, les contrôles effectués relèvent de la compétence de l'Administration des contributions directes.~~

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal est complétée par un chapitre 6bis libellé comme suit :

« Chapitre 6bis – Accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux

Art. 21bis. Pour l'application de la présente loi, les administrations fiscales ont accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2quater, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. » »

Motivation de l'amendement :

L'amendement 2 prend en compte les préoccupations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 12 juin 2018. L'amendement insère un nouveau chapitre 6bis dans la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal. C'est par le biais de cette loi qu'ont été transposées en droit luxembourgeois les exigences découlant notamment de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE (dans sa version initiale) ainsi que de la directive (UE) 2015/2376 du

Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

En effet, la directive (UE) 2016/2258 précise notamment dans son considérant 5 qu'elle vise à garantir aux autorités fiscales l'accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux pour « *assurer le bon fonctionnement de toutes les formes de coopération administrative prévues par cette directive* ». La transposition en droit luxembourgeois de la directive (UE) 2016/2258 doit donc également prendre en compte la loi de transposition de la directive 2011/16/UE (dans sa version initiale) et de la directive (UE) 2015/2376, à savoir plus précisément la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

Amendement 3 concernant l'article 2 :

L'article 2 du projet de loi est modifié comme suit :

« Art. 2. Accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux

~~Dans l'exercice des missions leur incombant dans le cadre de la coopération administrative européenne et internationale en matière fiscale en vertu des Conventions et Lois, l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines et l'Administration des douanes et accises ont accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2quater, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.~~

Art. 2. L'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) est complété par un nouveau paragraphe 3 libellé comme suit :

« (3) Pour l'application de la présente loi, l'Administration des contributions directes a accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2quater, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. » ».

Motivation de l'amendement :

L'amendement 3 vise à insérer un nouveau paragraphe 3 dans l'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD). Cette loi transpose en droit luxembourgeois les exigences découlant de la directive (UE) 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal. La transposition de la directive (UE) 2016/2258 doit donc aussi garantir l'accès de l'Administration des contributions directes aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, tel que cela est notamment explicité au considérant 3 de la directive (UE) 2016/2258.

Les modalités d'accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés par le nouveau paragraphe 3 de l'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) se trouvent notamment précisées aux paragraphes 1^{er} et 2^e de l'article 6 de cette loi.

Amendement 4 concernant un nouvel article 3:

Un nouvel article 3 est inséré dans le projet de loi :

« Art. 3. L'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays est complété par un nouveau paragraphe 3 libellé comme suit :

« (3) Pour l'application de la présente loi, l'Administration des contributions directes a accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2quater, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. » ».

Motivation de l'amendement :

L'amendement 4 vise à apporter une modification à l'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays qui transpose en droit luxembourgeois les exigences découlant de la

directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et concernant les règles de déclaration pays par pays pour les groupes d'entreprises multinationales.

Les modalités d'accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés par le nouveau paragraphe 3 de l'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays se trouvent notamment précisées aux paragraphes 1^{er} et 2e de l'article 8 de cette loi.

*

Copie de la présente est envoyée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'État, à Monsieur Pierre Gramegna, Ministre des Finances, avec prière de transmettre les amendements à la Chambre de Commerce et à la Chambre des Métiers, et à Monsieur Fernand Etgen, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Mars DI BARTOLOMEO

*

TEXTE COORDONNE

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant

- 1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
- 2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et**
- 3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays**

Art. 1^{er}. Champ d'application

(1) La présente loi est applicable à partir de son entrée en vigueur aux contrôles effectués dans le cadre de la coopération administrative européenne et internationale en vertu :

- ~~1. d'une convention bilatérale tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune;~~
 - ~~2. d'un accord bilatéral sur l'échange de renseignements en matière fiscale;~~
 - ~~3. de la loi du 21 juillet 2012 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures dans l'Union européenne;~~
 - ~~4. de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal;~~
 - ~~5. de la loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts;~~
 - ~~6. de la loi du 24 juillet 2015 relative à FATCA ;~~
 - ~~7. de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ;~~
 - ~~8. de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays ;~~
- ~~et désignés ci-après par «Conventions et Lois».~~

(2) Les contrôles effectués pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions et Lois, relèvent, selon la nature des impôts, droits et taxes, de la compétence respective

de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises. Cette compétence est déterminée sur base des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

(3) En l'absence de compétence de l'une des administrations en vertu du paragraphe 2, les contrôles effectués relèvent de la compétence de l'Administration des contributions directes.

La loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal est complétée par un chapitre 6bis libellé comme suit :

**« Chapitre 6bis – Accès aux informations relatives
à la lutte contre le blanchiment de capitaux**

Art. 21bis. Pour l'application de la présente loi, les administrations fiscales ont accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2quater, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. »

Art. 2. Accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux

Dans l'exercice des missions leur incombant dans le cadre de la coopération administrative européenne et internationale en matière fiscale en vertu des Conventions et Lois, l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines et l'Administration des douanes et accises ont accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2quater, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

L'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) est complété par un nouveau paragraphe 3 libellé comme suit :

« (3) Pour l'application de la présente loi, l'Administration des contributions directes a accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2quater, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. »

Art. 3. L'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays est complété par un nouveau paragraphe 3 libellé comme suit :

« (3) Pour l'application de la présente loi, l'Administration des contributions directes a accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2quater, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. »

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7208/06

N° 7208⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant

- 1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
- 2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et**
- 3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(3.7.2018)

Par dépêche du 29 juin 2018, le président de la Chambre des députés a fait parvenir au Conseil d'État quatre amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des finances et du budget lors de sa séance du 29 juin 2018.

Aux textes desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

Le 25 juin 2018 a eu lieu, sur demande du Premier ministre, ministre d'État, une entrevue entre une délégation du Ministère des finances et de l'Administration des contributions directes et les membres de la commission compétente du Conseil d'État.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Le texte des amendements n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État qui est en mesure de lever les oppositions formelles formulées dans son avis du 12 juin 2018.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 3 juillet 2018.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7208/07

N° 7208⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant

- 1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
- 2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et**
- 3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(10.7.2018)

La Commission se compose de: M. Eugène BERGER, Président-rapporteur ; M. André BAULER, M. Alex BODRY, Mme Joëlle ELVINGER, MM. Franz FAYOT, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Henri KOX, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Marc SPAUTZ, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n°7208 a été déposé par le Ministre des Finances le 8 novembre 2017.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un tableau de concordance entre le projet de loi sous avis et la directive (UE) 2016/2258, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 9 janvier 2018, Monsieur Eugène Berger a été désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi a été présenté à la COFIBU au cours de la même réunion.

L'avis de la Chambre des Métiers date du 18 janvier 2018, celui de la Chambre de commerce du 9 février 2017.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 12 juin 2018.

La COFIBU a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 29 juin 2018. Des amendements parlementaires ont été adoptés ce même jour.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 3 juillet 2018.

Le projet de rapport a été adopté au cours de la réunion du 10 juillet 2018.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a pour objet la transposition en droit national d'une partie de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux (dite « DAC 5 »). A cette fin le projet de loi modifie la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), ainsi que la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays.

Considérations générales

La directive de coopération administrative DAC 5 s'inscrit dans une séquence de directives antérieures visant à améliorer la coopération entre les administrations fiscales des Etats membres de l'UE. Ainsi la directive 2011/16/UE, la DAC 1, établit les procédures des échanges d'informations sur demande, des échanges spontanés et des échanges automatiques. La directive 2014/107/UE, la DAC 2, renforce le dispositif de la DAC 1 et introduit la Norme commune de déclaration (Common reporting standard – CRS) dans le cadre réglementaire européen. Cette norme, standard mondial en matière d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et de leurs bénéficiaires effectifs, vise à assurer que les informations sur les bénéficiaires de comptes financiers sont communiquées à l'Etat membre dans lequel réside le titulaire du compte. Lorsque ce dernier est une structure intermédiaire, la DAC 2 impose aux institutions financières d'identifier et de communiquer le bénéficiaire aux autorités fiscales. Les directives subséquentes, DAC 3 et DAC 4, étendent l'échange automatique aux décisions et accords préalables en matière de fiscalité et à la déclaration pays par pays, opérationnalisant ainsi les actions 5 et 13 du plan d'action BEPS.

La DAC 5, quant à elle, concerne l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs par les autorités fiscales, c.-à-d. l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, ainsi que l'Administration des douanes et accises. Le projet de loi sous rubrique établit la base légale permettant aux administrations fiscales d'accéder aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et de surveiller l'application correcte des procédures de diligence raisonnable par les entités financières y soumises. Concrètement, l'accès à ces informations est assuré par un renvoi aux articles pertinents de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment, qui transpose en droit luxembourgeois les articles 13 et 40 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil aux fins de l'identification des bénéficiaires effectifs (ci-après, « directive 2015/849 »).

En ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations définies aux articles 30 et 31 de la directive 2015/849, à savoir le registre des bénéficiaires effectifs des sociétés, des trusts et des fiduciaires, tel que le prévoit également la DAC 5, celui-ci sera assuré par le biais des projets de loi 7216 et 7217, qui introduiront les registres respectifs dans le cadre légal luxembourgeois.

*

3. LES AVIS

La Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) a émis son avis en date du 12 décembre 2017. Tandis qu'elle salue l'adoption du projet de loi sous avis, estimant qu'il représente un pas important dans la bonne direction pour atteindre une plus grande transparence des bénéficiaires effectifs ainsi que de se conformer aux normes internationales en la matière, la CHFEP se demande si en effet les administrations concernées disposent des effectifs nécessaires pour accomplir leurs missions de lutte contre le blanchiment, au vu du renforcement des exigences de surveillance et de contrôle telles que prévues par le projet de loi. La CHFEP s'interroge également sur les raisons de la transposition séparée des renvois aux articles 30 et 31 de la directive 2016/2258.

Dans son avis du 18 janvier 2018, la Chambre des métiers (CM) est d'avis que le fait de donner accès aux administrations fiscales aux données relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux constitue un élément décisif pour accroître la transparence ainsi que l'efficacité de la lutte contre le blanchiment à travers une coopération administrative renforcée. Elle soulève cependant que les articles de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement

du terrorisme qui sont visés à l'article 2 du présent projet de loi ne sont au moment de la rédaction de son avis pas encore en vigueur. Ainsi la CM regrette l'inconvénient qui pourrait résulter de l'adoption décalée du projet de loi 7128 qui introduit ces articles dans le cadre légal luxembourgeois par rapport à l'entrée en force du présent projet de loi.

La Chambre de commerce (CC) a émis son avis en date du 9 février 2018. Elle a plusieurs observations à formuler, notamment au regard de trois aspects concrets du projet de loi. Premièrement, la CC soulève que le champ d'application du projet de loi s'étend au-delà du seul échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers. En effet, aussi le projet de loi vise également les échanges qui se font sur base de conventions ou accords internationaux relatives à la coopération administrative et à l'assistance de recouvrement. La CC s'interroge dans ce contexte sur la pertinence d'un accès à ces informations dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, étant donné que ces informations ne font pas référence aux bénéficiaires effectifs d'entités.

Deuxièmement, la CC est d'avis que le principe de la finalité déterminée de la collecte des informations dans le cadre de la protection des données n'est pas respecté. D'après la CC, l'attribution aux autorités fiscales d'un accès illimité aux dossiers relatifs à leurs clients des entités soumises aux obligations en la matière de prévention de blanchiment de capitaux, ne serait pas justifiée. La CC réfute l'argumentation développée dans l'exposé des motifs que les autorités fiscales devront contrôler la mise en œuvre correcte des obligations de diligence raisonnable par les institutions financières, en soulignant que cette mission revient en effet à la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), respectivement au Commissariat aux assurances (CAA). De plus, la CC dénonce également le fait qu'il n'est pas précisé de quelle manière les autorités fiscales utiliseront les informations acquises.

Troisièmement, la CC juge indispensable d'apporter au projet de loi des clarifications quant aux règles applicables en termes de protection des données à caractère personnel.

Le Conseil d'Etat a formulé trois oppositions formelles dans son avis du 12 juin 2018. Ainsi le Conseil d'Etat s'interroge sur le champ d'application du projet de loi. Il juge que la formulation choisie dans ce contexte prête à confusion, étant donné que l'exercice de contrôles au titre d'un nouveau dispositif est différent de l'accès à des informations obtenues dans le cadre d'autres procédures. En outre, le Conseil d'Etat met en question la démarche des auteurs du projet de loi en ce qui concerne les références à des directives ainsi que des accord bi- et multilatéraux en matière d'entraide fiscale. Pour des raisons d'insécurité juridique, il s'y oppose formellement.

Finalement, le Conseil d'Etat exige que le texte du projet de loi précise par quelles modalités les autorités fiscales auront accès aux informations nécessaires pour l'exercice de leurs missions.

Après des amendements parlementaires adoptés le 29 juin 2018, le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire en date du 3 juillet 2018. Les amendements n'appelant pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, celui-ci marque son accord avec le projet de loi sous avis.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Le Conseil d'Etat souligne que toute référence à des directives européennes est à omettre dans l'intitulé des lois et règlements qui contiennent des dispositions autonomes. La raison en est que l'intitulé des directives est souvent fort long, ce qui rend la citation de l'intitulé de l'acte national qui y ferait référence fastidieuse. S'y ajoute que pour le cas où une directive viendrait à être modifiée par la suite, il faudrait adapter l'intitulé de l'acte de transposition en y insérant, sinon le libellé, du moins le numéro de référence de la nouvelle directive. Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Au regard de l'objet de la loi en projet et des observations précitées, il est suggéré de recourir à l'intitulé suivant :

« Projet de loi relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux ».

À titre subsidiaire, le Conseil d'État tient à ajouter que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il y a lieu d'écrire :

« directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux ».

La Commission des Finances et du Budget décide de modifier l'intitulé du projet de loi par le biais de l'**amendement parlementaire 1** afin de l'adapter aux amendements parlementaires 2 à 4. Il sera libellé comme suit :

« **Projet de loi**

1. ~~relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux~~ **portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant**
1. ~~portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux~~ **la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
2. **la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et**
3. **la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays ».**

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que cet amendement n'appelle pas d'observation de sa part.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} fixe le champ d'application de la loi (paragraphe 1^{er}) ainsi que les compétences de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ainsi que de l'Administration des douanes et accises (paragraphe 2 et 3).

Le paragraphe 1^{er} dispose que la loi sera applicable aux contrôles effectués dans le cadre de la coopération administrative européenne et internationale en vertu d'une liste de conventions et de lois qui sont définies comme les « Conventions et Lois ».

Le Conseil d'État a des difficultés à comprendre la logique du paragraphe 1^{er}. D'après l'intitulé, il s'agit de définir le champ d'application de la loi en projet qui porte sur l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Or, le paragraphe 1^{er} vise les contrôles effectués dans le cadre de la coopération administrative au niveau européen et au niveau international. Le Conseil d'État note que ces contrôles sont d'ores et déjà effectués au titre des dispositions de droit conventionnel ou national. Techniquement, l'accès à des informations obtenues dans le cadre d'autres procédures est différent de l'exercice de contrôles au titre d'un nouveau dispositif légal. La formulation retenue pose des problèmes évidents au niveau de la détermination du champ d'application et de la portée du projet de loi sous examen qui est, selon le Conseil d'État, source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte tel que proposé.

Le Conseil d'État note que la loi en projet va au-delà du prescrit de la directive DAC 5 qui, dans son considérant 3, ne se réfère qu'aux « procédures de diligence raisonnable énoncées dans la directive 2011/16/UE ».

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la liste figurant sous les points 1 à 8. Le point 1 vise toute convention bilatérale tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale. Le point 2 ajoute une référence à l'accord bilatéral sur l'échange de renseignements en matière fiscale. Le Conseil d'État ne comprend pas la distinction entre une convention bilatérale et un accord bilatéral. Le critère déterminant devrait être celui de l'échange de renseignements prévu dans un instrument international contraignant ce qui requiert le respect de l'article 37 de la Constitution. Le Conseil d'État a encore des réserves en ce qui concerne un renvoi non autrement déterminé à toute convention ou tout accord liant le Luxembourg en matière fiscale et aurait préféré une détermination plus précise des conventions en relation avec les lois luxembourgeoises d'approbation. Le point 3 vise la loi du 21 juillet 2012 portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures ; le

point 4 porte sur la loi du 29 mars 2013 qui transpose la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE¹ ; le point 7 fait référence à la loi du 18 décembre 2015 qui transpose la directive 2014/107/UE² ; le point 8 porte sur la loi du 23 décembre 2016 portant transposition de la directive 2016/881/UE du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et concernant les règles de déclaration pays par pays pour les groupes d'entreprises multinationales. Les quatre directives ont chacune un objectif bien déterminé et ont été transposées en droit national. Le Conseil d'État ne saisit pas le lien entre ces mesures nationales de transposition et la transposition de la directive (UE) 2016/2258, objet du projet de loi sous examen. Le point 5 se réfère à la loi du 26 mai 2014 portant approbation d'une convention multilatérale en matière d'assistance administrative mutuelle dans le domaine fiscal³. Le Conseil d'État ne comprend pas pourquoi les auteurs font, sur ce point, référence à la loi luxembourgeoise d'approbation, alors que, pour les conventions bilatérales, il est fait abstraction d'une référence à la mesure législative nationale qui les a approuvées ou exécutées dans l'ordre juridique luxembourgeois. Le point 6 se réfère à la loi du 24 juillet 2015 relative à FATCA ; il s'agit ici d'une convention bilatérale entre le Luxembourg et les États-Unis d'Amérique qui devrait déjà être couverte, dans la logique des auteurs, par les points 1 et 2.

Selon le paragraphe 2, les « contrôles effectués pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions et Lois, relèvent, selon la nature des impôts, droits et taxes, de la compétence » de l'une de trois administrations précitées, cette compétence étant « déterminée sur base des dispositions légales et réglementaires en vigueur ». Le paragraphe 3 précise que si aucune de ces trois administrations ne s'est vu accorder une compétence en vertu du paragraphe 2, ce sera l'Administration des contributions directes qui sera compétente par défaut.

Le Conseil d'État a du mal à comprendre l'utilité des paragraphes 2 et 3. Tel qu'indiqué au considérant 3 de la directive DAC 5, l'objectif est d'assurer un accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, car « en l'absence d'un tel accès, ces autorités ne seraient pas en mesure de surveiller, de confirmer, ni de contrôler que les institutions financières appliquent comme il convient la directive 2011/16/UE en identifiant correctement et en signalant les bénéficiaires effectifs des structures intermédiaires ». Or, les paragraphes 2 et 3 font référence aux « contrôles effectués pour l'application de l'échange de renseignements ». Les compétences des administrations énumérées aux paragraphes 2 et 3 devraient découler des Conventions et Lois. Aucune administration ne se voit – et ne doit se voir – conférer des compétences propres en matière de contrôle par la loi à venir qu'elle ne détient pas déjà actuellement en application des Conventions et Lois. Ceci est d'autant plus vrai que le paragraphe 2 énonce expressément *in fine* que « cette compétence [pour effectuer des contrôles pour l'application de l'échange de renseignements] est déterminée sur base des dispositions légales ou réglementaires en vigueur ». Les paragraphes 2 et 3 sont donc superflus et doivent être supprimés. Si le paragraphe 3 devait néanmoins être maintenu, il faudrait inclure cette précision dans les textes régissant la coopération administrative en matière fiscale ou les pouvoirs de l'Administration des contributions directes et non dans le présent projet de loi.

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État tient à signaler qu'il est superflu de préciser que la loi en projet est applicable à partir de son entrée en vigueur puisque l'entrée en vigueur du nouvel acte donne de plein droit effet aux dispositions figurant dans son dispositif.

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire « sur la base des dispositions (...) ».

Par ailleurs, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

1 Loi du 29 mars 2013 portant transposition de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE et portant 1. modification de la loi générale des impôts ; 2. abrogation de la loi modifiée du 15 mars 1979 concernant l'assistance administrative internationale en matière d'impôts directs.

2 Loi du 18 décembre 2015 concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale et portant 1. transposition de la directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal ; 2. modification de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

3 Loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts.

La Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le libellé de l'article 1^{er} par un tout nouveau libellé (**amendement parlementaire 2**) afin de prendre en compte les préoccupations formulées par le Conseil d'Etat. L'amendement insère un nouveau chapitre 6bis dans la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal. C'est par le biais de cette loi qu'ont été transposées en droit luxembourgeois les exigences découlant notamment de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE (dans sa version initiale) ainsi que de la directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

En effet, la directive (UE) 2016/2258 précise notamment dans son considérant 5 qu'elle vise à garantir aux autorités fiscales l'accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux pour « *assurer le bon fonctionnement de toutes les formes de coopération administrative prévues par cette directive* ». La transposition en droit luxembourgeois de la directive (UE) 2016/2258 doit donc également prendre en compte la loi de transposition de la directive 2011/16/UE (dans sa version initiale) et de la directive (UE) 2015/2376, à savoir plus précisément la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que cet amendement n'appelle pas d'observation de sa part.

Article 2

L'article 2 accorde un accès à l'Administration des contributions directes, à l'Administration de l'enregistrement et des domaines et à l'Administration des douanes et accises à un certain nombre de documents, visées dans la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Il est censé transposer l'article 1^{er} de la directive (UE) 2016/2258. Cette directive modifie l'article 22 de la directive 2011/16/UE en prévoyant que, « afin d'assurer le bon fonctionnement de la coopération administrative qu'elle instaure, les États membres prévoient dans leur législation l'accès des autorités fiscales aux mécanismes, procédures, documents et informations visés aux articles 13, 30, 31 et 40 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil ». Cette dernière directive a été transposée, en droit luxembourgeois, par la loi du 13 février 2018 qui a modifié l'article 3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. L'article 3 porte sur les obligations de vigilance des professionnels à l'égard de la clientèle. La directive 2011/16/UE a été transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal visée au point 4 de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}. En toute logique, il aurait suffi de modifier cette loi en y consacrant un droit d'accès des administrations luxembourgeoises citées à l'article 2 de cette loi aux informations et documents visés à l'article 3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004, précitée. La directive à transposer n'établit aucun lien avec les autres directives spécifiques en matière d'entraide fiscale ni avec d'éventuels accords bilatéraux et multilatéraux en la matière, en particulier avec des accords avec des pays tiers. Le Conseil d'État ne comprend ni la nécessité ni la logique de la démarche des auteurs du projet de loi sous avis. Les contrôles en question doivent répondre aux principes de légalité et de proportionnalité afin de protéger les institutions financières contre les atteintes arbitraires des autorités fiscales aux droits garantis aussi bien par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que par l'article 15 de la Constitution. Par ailleurs, le texte sous avis est source d'insécurité juridique, et, par conséquent, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Pour le surplus, le Conseil d'État rappelle le considérant 6 de la directive (UE) 2016/2258 qui dispose que « [l]a présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans les cas où la présente directive exige que l'accès à des données à caractère personnel par les autorités fiscales soit prévu par la législation, l'adoption d'un acte par le parlement n'est pas nécessairement requise, sans préjudice de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Toutefois, il importe que cette législation soit claire et précise et que son application soit claire et prévisible pour les personnes qui y sont soumises, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. ».

À ceci s'ajoute que le projet de loi ne règle pas comment cet accès est effectué. En France, la communication se fait sur demande. Ainsi l'article L88 du Livre des procédures fiscales dispose que « pour

l'application de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, les personnes mentionnées à l'article L.561-2 du code monétaire et financier sont tenues de communiquer à l'administration fiscale, sur sa demande, les documents et informations qu'elles détiennent dans le cadre de leurs obligations de vigilance définies aux articles L.561-4-1 à L.561-14-2 du même code ».

Vu l'absence des modalités par lesquelles les administrations fiscales auront accès aux documents et informations nécessaires, dans la mesure où il s'agit d'un élément essentiel de la directive DAC 5, le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'article sous examen pour non-transposition de cette directive. Il exige que les modalités d'accès comme, par exemple, une communication sur demande, à l'instar de ce que prévoit le texte de transposition français, soient incluses à l'article sous examen.

La Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le libellé de l'article 2 par un tout nouveau libellé (**amendement parlementaire 3**) afin d'insérer un nouveau paragraphe 3 dans l'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD). Cette loi transpose en droit luxembourgeois les exigences découlant de la directive (UE) 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal. La transposition de la directive (UE) 2016/2258 doit donc aussi garantir l'accès de l'Administration des contributions directes aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, tel que cela est notamment explicité au considérant 3 de la directive (UE) 2016/2258.

Les modalités d'accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés par le nouveau paragraphe 3 de l'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) se trouvent notamment précisées aux paragraphes 1^{er} et 2^e de l'article 6 de cette loi.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que cet amendement n'appelle pas d'observation de sa part.

Article 3 nouveau

Par le biais de l'**amendement parlementaire 4**, la Commission des Finances et du Budget insère le nouvel article 3 suivant dans le projet de loi :

« **Art. 3.** L'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays est complété par un nouveau paragraphe 3 libellé comme suit :

« (3) Pour l'application de la présente loi, l'Administration des contributions directes a accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à *2quater*, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. » ».

Cet amendement vise à apporter une modification à l'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays qui transpose en droit luxembourgeois les exigences découlant de la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et concernant les règles de déclaration pays par pays pour les groupes d'entreprises multinationales.

Les modalités d'accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés par le nouveau paragraphe 3 de l'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays se trouvent notamment précisées aux paragraphes 1^{er} et 2^e de l'article 8 de cette loi.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que cet amendement n'appelle pas d'observation de sa part.

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7208 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant

- 1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
- 2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et**
- 3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays**

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal est complétée par un chapitre *6bis* libellé comme suit :

« Chapitre *6bis* – Accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux

Art. *21bis*. Pour l'application de la présente loi, les administrations fiscales ont accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à *2quater*, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. »

Art. 2. L'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) est complété par un nouveau paragraphe 3 libellé comme suit :

« (3) Pour l'application de la présente loi, l'Administration des contributions directes a accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à *2quater*, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. »

Art. 3. L'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays est complété par un nouveau paragraphe 3 libellé comme suit :

« (3) Pour l'application de la présente loi, l'Administration des contributions directes a accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à *2quater*, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. »

Luxembourg, le 10 juillet 2018

Le Président-Rapporteur,
Eugène BERGER

7208

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 19/07/2018 14:18:16	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 1	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7208 Lutte contre le blanchiment	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 7208	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	46	2	0	48
Procuration:	9	1	0	10
Total:	55	3	0	58

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	(M. Mosar Laurent)
Mme Arendt Nancy	Oui		M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	(Mme Mergen Martine)
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui	(Mme Arendt Nancy)	M. Kaes Aly	Oui	(M. Meyers Paul-Henri)
Mme Konsbruck Claudine	Oui		M. Lies Marc	Oui	
Mme Mergen Martine	Oui		M. Meyers Paul-Henri	Oui	
Mme Modert Octavie	Oui		M. Mosar Laurent	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Spautz Marc	Oui	(M. Halsdorf Jean-Marie)
M. Wiseler Claude	Oui	(Mme Modert Octavie)	M. Wolter Michel	Oui	
M. Zeimet Laurent	Oui				

LSAP

M. Angel Marc	Oui		M. Arndt Fränk	Oui	
Mme Asselborn-Bintz Simone	Oui		M. Bodry Alex	Oui	
Mme Bofferding Taina	Oui		Mme Burton Tess	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		Mme Dall'Agnol Claudia	Oui	
M. Di Bartolomeo Mars	Oui		M. Engel Georges	Oui	
M. Fayot Franz	Oui	(M. Bodry Alex)	M. Haagen Claude	Oui	
Mme Hemmen Cécile	Oui				

déi gréng

M. Anzia Gérard	Oui		M. Kox Henri	Oui	
Mme Lorsché Josée	Oui		Mme Loschetter Viviane	Oui	
Mme Tanson Sam	Oui		M. Traversini Roberto	Oui	

DP

M. Bauler André	Oui		M. Baum Gilles	Oui	(M. Bauler André)
Mme Beissel Simone	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
M. Colabianchi Frank	Oui		M. Delles Lex	Oui	
Mme Elvinger Joëlle	Oui		M. Graas Gusty	Oui	
M. Hahn Max	Oui		M. Krieps Alexander	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		M. Mertens Edy	Oui	
Mme Polfer Lydie	Oui	(M. Graas Gusty)			

déi Lénk

M. Baum Marc	Oui		M. Wagner David	Oui	
--------------	-----	--	-----------------	-----	--

ADR

M. Gibéryen Gast	Abst.		M. Kartheiser Fernand	Abst.	
------------------	-------	--	-----------------------	-------	--

H. Reding Roy Abst. (*H. Kartheiser*)

Le Président:

Le Secrétaire général:

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 19/07/2018 14:18:16

Scrutin: 1

Vote: PL 7208 Lutte contre le blanchiment

Description: Projet de loi 7208

Président: M. Di Bartolomeo Mars

Secrétaire A: M. Frieseisen Claude

Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	46	2	0	48
Procuration:	9	1	0	10
Total:	55	3	0	58

Nom du député

Vote

(Procuration)

Nom du député

Vote

(Procuration)

n'ont pas participé au vote:

CSV

M. Schank Marco

M. Wilmes Serge

ADR

~~M. Reding Roy~~

Le Président:

Le Secrétaire général:

7208/08

N° 7208⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant

1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;
2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et
3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(9.7.2018)

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'occasion de commenter, dans son avis du 9 février 2018¹ (ci-après, l'« Avis Initial »), le projet de loi n°7208 relatif à la transposition de la DAC5².

Ledit projet de loi vient de faire l'objet de quatre amendements gouvernementaux en date du 29 juin 2018, qui s'articulent autour du recours systématiquement à la procédure prévue dans la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, à laquelle est ajouté un chapitre 6bis concernant l'accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

La Chambre de Commerce tient à saluer cette démarche, particulièrement l'introduction du **deuxième amendement**, qui devrait apporter de la sécurité juridique quant au champ d'application de l'échange, faisant ainsi écho aux remarques émises par la Chambre de Commerce dans son Avis Initial et à l'opposition formelle du Conseil d'Etat dans son avis du 12 juin 2018. Cette référence à la loi modifiée du 29 mars 2013 précitée s'inscrit, en sus, dans un processus de simplification administrative largement soutenu par la Chambre de Commerce.

Il n'en reste pas moins que l'amendement n°2, s'il est bon dans son principe, devrait voir sa formulation précisée. Il conviendrait en effet de savoir à quoi se rapporte le terme « *autorités fiscales* » dans l'article 1^{er} du projet de loi sous avis tel qu'amendé. A cet égard, il convient de relever que la version avant amendement précisait que les autorités fiscales devaient s'entendre de l'Administration des Contributions Directes (ci-après, « ACD »), l'Administration de l'Enregistrement et Domaines et l'Administration des Douanes et Accises. Par ailleurs, les articles 2 et 3 du projet de loi précisent que l'ACD a accès sur demande aux informations. La Chambre de Commerce demande donc des précisions sur ce point.

¹ Avis n°4961 de la Chambre de Commerce du 9 février 2018 relatif au projet de loi n°7208

1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et
2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

² Tout terme capitalisé non-autrement défini dans le Projet Bis a la signification lui assignée dans l'Avis Initial.

S'agissant des **amendements 3 et 4** visant à modifier les lois du 18 décembre 2015 relative à la Norme Commune de Déclaration et du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays afin d'y introduire des dispositions similaires, la Chambre de Commerce s'interroge quant à leur nécessité et quant aux motivations invoquées pour justifier ces amendements. La Chambre de Commerce comprend en effet qu'il est nécessaire mais qu'il devrait suffire de modifier l'actuelle loi modifiée du 29 mars 2013 susmentionnée, qui transpose en droit luxembourgeois les dispositions de la Directive Coopération Initiale, pour donner à cette disposition une portée générale permettant ainsi aux autorités fiscales, sur demande, d'avoir accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés aux articles 3 paragraphes 2 à 2quater et aux documents et informations visés à l'article 3 paragraphe 6 de la loi modifiée du 12 novembre 2004.

Pour le reste, la Chambre de Commerce ne retrouve **aucune trace** selon laquelle les observations émises dans son Avis Initial quant à (i) l'accès aux informations (principe de finalité déterminée de la collecte³), (ii) l'utilisation des informations recueillies (principe de spécialité) et (iii) protection des données, ont été prises en compte, ce qu'elle regrette profondément. Certes, l'amendement n°2 précise maintenant que l'accès s'opère sur demande. Mais aux yeux de la Chambre de Commerce, le texte actuel n'est pas suffisant pour garantir le respect des principes précités.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au Projet que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Entré à l'Administration parlementaire le 20 juillet 2018.

3 Pour rappel, l'accès aux informations est limité à des fins de contrôle/suivi de la bonne application des lois. La DAC5 fait référence à plusieurs reprises à cet objectif :

Préambule :

(3) **Afin d'assurer un suivi efficace de l'application, par les institutions financières, des procédures de diligence raisonnable** énoncées dans la directive 2011/16/UE, il est nécessaire que les autorités fiscales aient accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux. En l'absence d'un tel accès, ces autorités **ne seraient pas en mesure de surveiller, de confirmer, ni de contrôler que les institutions financières appliquent comme il convient la directive 2011/16/UE** en identifiant correctement et en signalant les bénéficiaires effectifs des structures intermédiaires.

(5) Il est dès lors nécessaire de garantir aux autorités fiscales l'accès aux informations, procédures, documents et mécanismes relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux **pour l'accomplissement de leurs tâches en matière de suivi de la bonne application de la directive 2011/16/UE et pour assurer le bon fonctionnement de toutes les formes de coopération administrative prévues par cette directive.**

Article 1^{er}:

À l'article 22 de la directive 2011/16/UE, le paragraphe suivant est inséré:

«1 bis. **Aux fins de la mise en oeuvre et de l'application des législations des États membres donnant effet à la présente directive et afin d'assurer le bon fonctionnement de la coopération administrative qu'elle instaure**, les États membres prévoient dans leur législation l'accès des autorités fiscales aux mécanismes, procédures, documents et informations visés aux articles 13, 30, 31 et 40 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil.

7208/09

N° 7208⁹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant

- 1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
- 2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et**
- 3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays**

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(24.7.2018)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés, du 19 juillet 2018 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant

- 1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
- 2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et**
- 3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 19 juillet 2018 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'État en sa séance du 12 juin 2018 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 17 votants, le 24 juillet 2018.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président du Conseil d'État,
Georges WIVENES



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 10 juillet 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 26 juin 2018 et du 3 juillet 2018
2. Echange de vues avec le ministre des Finances au sujet de plusieurs sujets d'actualité européenne (demande du groupe parlementaire CSV du 21 juin 2018)
3. 7208 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant
 1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;
 2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et
 3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays
 - Rapporteur : Monsieur Eugène Berger
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 7278 Projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - Rapporteur : Madame Joëlle Elvinger
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'amendements parlementaires
5. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Taina Bofferding remplaçant M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances (pour le point 2)
Mme Isabelle Goubin, Ministère des Finances, Directeur du Trésor (pour le point 2)
M. Nima Ahmadzadeh, M. Bob Kieffer, du Ministère des Finances (pour le point 2)
M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances)

M. Matthieu Gonner, Ministère des Finances
M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED)
Mme Viviane Ries, M. Claude Steichen, de l'AED
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, Mme Viviane Loschetter

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 26 juin 2018 et du 3 juillet 2018

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. Echange de vues avec le ministre des Finances au sujet de plusieurs sujets d'actualité européenne (demande du groupe parlementaire CSV du 21 juin 2018)

Un représentant du groupe parlementaire CSV revient sur le recours engagé par le Luxembourg contre la décision de la Commission européenne concernant l'aide d'Etat en faveur de FFT (Fiat Finance and Trade). Alors que les plaidoiries ont eu lieu devant la Cour de Justice de l'UE (CJUE), il souhaiterait connaître les arguments invoqués par le conseil juridique du gouvernement devant la CJUE.

Le ministre des Finances rappelle que la Commission européenne a considéré une décision anticipée accordée à FFT en 2012, comme contraire à la législation européenne en matière d'aides d'Etat. En cours de procédure préalable à l'adoption de la décision par la Commission, le Luxembourg a, d'une part, signalé que la décision anticipée était tout à fait conforme à la réglementation en vigueur à l'époque et, d'autre part, constaté l'absence de base juridique conférant un caractère d'aide d'Etat à la décision anticipée (absence de sélectivité). La décision de la Commission européenne oblige le Luxembourg à recouvrer un montant d'impôts (situé entre 25 et 30 millions d'euros) auprès de FFT, obligation à laquelle le Luxembourg a obtempéré. Considérant que la décision de la Commission est contestable juridiquement, le Luxembourg a intenté un recours en annulation dans la mesure où ces décisions étaient légales à l'époque où elles ont été rendues. Il est un fait que depuis quelques années déjà, le Luxembourg s'applique à se conformer aux nouvelles règles fiscales internationales à un rythme soutenu.

Des plaidoiries de la Commission européenne devant le Tribunal de première instance de la CJUE ressortent les constatations suivantes :

- La Commission européenne avance qu'il ne lui appartient pas de prouver le caractère sélectif de la décision anticipée par rapport au droit luxembourgeois, mais par rapport au droit européen ;
- La Commission européenne base sa présomption de sélectivité sur une jurisprudence de la Cour des Justice ;
- La Commission européenne n'apporte pas de preuves selon lesquelles le Luxembourg aurait commis une erreur d'appréciation caractérisée dans l'utilisation d'une méthodologie (celle des prix de transfert) ;

- Par le fait que la Commission européenne invoque les aides d'Etat dans le contexte de la fiscalité, elle s'octroie des compétences (qu'elle n'a pas) en matière d'impôts directs ;

Au vu de ces arguments et en raison de l'insécurité juridique qu'a engendrée la décision de la Commission européenne, le Luxembourg se voit renforcé dans son choix d'avoir fait appel de cette décision.

Il est difficile de prévoir endéans quel délai la CJUE rendra son jugement.

Quant à la décision récente de la Commission européenne d'imposer au Luxembourg le recouvrement d'impôts soi-disant impayés (d'un montant d'environ 120 millions d'euros) auprès d'Engie, le ministre des Finances explique qu'elle concerne des décisions anticipées datant de l'année 2008 et 2010. Ces décisions anticipées portaient sur des instruments de financement intragroupe hybrides, dénommés Zora (acronyme de « Zéro-intérêts obligation remboursable en actions »). Le système mis en place fonctionnait de la manière suivante : une société luxembourgeoise émettait un emprunt sans intérêt obligatoirement convertible en actions (Zora) en faveur d'une autre société luxembourgeoise. L'augmentation annuelle du prix d'émission du Zora entraînait une dépense déductible auprès de la première société. L'autre société enregistrait dans ses comptes la valeur du Zora à son prix d'émission. Lors de la conversion du Zora, elle recevait les actions de la première société qui étaient fonction du prix d'émission plus les augmentations du Zora cumulées jusqu'à la date de conversion. La plus-value réalisée au moment de la cession des actions était exonérée d'impôts (si les conditions de l'article 166 L.I.R. se trouvaient remplies). Cette structure était susceptible de mener à une double non-imposition.

Afin d'éviter de tels cas à l'avenir, le projet de loi n°7318 (déposé le 18 juin 2018), qui a pour but la transposition de la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale (ATAD 1), contient une disposition qui vise à lutter contre la mise en place de ce type de structures.

La structure mise en place par Engie repose notamment sur l'interprétation d'une disposition législative remontant à 2001¹ et respecte les dispositions instaurées par cette loi.

La Commission européenne considère, quant à elle, que les décisions anticipées ont conféré un avantage sélectif à Engie. Dans le cas présent, elle est d'avis que l'éventuel avantage sélectif accordé à Engie est notamment à dissocier de la question de la légalité de la décision anticipée en droit interne.

Le Luxembourg dispose encore de quelques semaines pour décider s'il désire faire appel de la décision de la Commission européenne. Cependant, le ministre des Finances se déclare d'ores et déjà plutôt favorable à un appel, d'une part, afin de rétablir une sécurité juridique remise en cause par la décision de la Commission européenne, et, d'autre part, pour contester l'ingérence de la Commission européenne dans le droit national, et, finalement, pour défendre la réputation du pays.

En réponse à une question, le ministre des Finances signale que la convention de non double imposition entre la France et le Luxembourg n'intervient pas dans le cas présent.

Un représentant du groupe parlementaire LSAP craint qu'un recours en annulation par le Luxembourg ne soit perçu comme soutenant les pratiques de double non-imposition. Il souhaiterait qu'il soit fait en sorte que le Luxembourg émette des signaux clairs d'opposition à de telles pratiques.

¹ loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects

Le ministre des Finances assure que, si le Luxembourg décidait de faire appel de la décision de la Commission européenne, il le ferait dans le but de défendre sa réputation. Un non-appel pourrait être perçu comme un aveu que ce type de décisions anticipées n'aurait pas été conforme au droit en vigueur à l'époque. Il réitère ses propos portant sur la modification de la loi de 2001 (par le biais du projet de loi n°7318) afin de lutter contre de telles pratiques.

En réponse à une question, le ministre des Finances confirme une diminution du nombre de décisions anticipées accordées ces derniers temps. Il serait cependant erroné d'attribuer une signification particulière à un tel recul. Les décisions anticipées restent des outils nécessaires, conférant une sécurité juridique indispensable à certaines entreprises.

*

Un représentant du groupe parlementaire CSV aborde le deuxième point de la demande de mise à l'ordre du jour de son groupe portant sur les discussions récentes autour de la proposition franco-allemande de la création d'un budget de la zone euro d'ici 2021. Quant à la procédure, il fait référence au courrier envoyé par 12 Etats membres, dont le Luxembourg, pour afficher leur désapprobation face à cette proposition. Quant au fond, il se pose des questions au sujet du financement et du contrôle d'un éventuel budget de la zone euro et évoque l'idée de la création d'un parlement de la zone euro.

Le ministre des Finances fait allusion au renforcement de l'UEM (Union économique et monétaire) et au rapport des cinq présidents de 2015. Le 6 décembre 2017, la Commission européenne a fait des propositions concrètes en faveur de l'approfondissement de la zone euro, de l'union bancaire et de l'union des marchés de capitaux. En ce qui concerne la zone euro, certains Etats membres sont d'avis que tous les Etats membres doivent être associés aux discussions y relatives ; d'autres souhaitent réserver cette possibilité aux seuls membres de la zone euro.

Au cours du sommet de décembre 2017, les Chefs d'Etat des Etats membres ont chargé le Conseil ECOFIN d'œuvrer prioritairement en faveur du renforcement du Mécanisme européen de stabilité (MES) et de la réduction des risques au sein de l'union bancaire. Un accord sur ces points a été scellé au cours de la réunion du Conseil ECOFIN de juin 2018.

Au cours des derniers deux mois, la France et l'Allemagne se sont accordés sur un certain nombre de points qu'ils ont officialisés dans la « déclaration de Meseberg ». Il apparaît ainsi que l'Allemagne soutiendrait la création d'un budget pour la zone euro. Un tel budget signifierait que les 19 Etats membres de la zone euro mettraient en place des mécanismes et des financements (fiscal capacity) pour venir en aide à certains d'entre eux. La déclaration franco-allemande n'est pas très explicite quant aux sources et moyens concrets à mettre en œuvre. Les deux idées principales consistent, d'une part, à pouvoir aider un Etat membre, victime d'une conjoncture défavorable, par le biais d'un fonds spécial (en soutenant l'investissement dans cet Etat membre), et, d'autre part, à créer un fonds de lutte contre le chômage au sein de l'UE (investissement dans le capital humain de la zone euro).

Certains Etats membres sont absolument opposés à la solidarité ainsi projetée.

Le ministre des Finances indique qu'au cours de la réunion du Conseil ECOFIN de fin juin 2018, le ministre des Finances français a précisé, dans son discours, que les aides envisagées consisteront en des prêts ou aides remboursables.

Le Luxembourg, ne s'opposant pas à une plus grande solidarité, mais n'approuvant pas non plus telle quelle la proposition franco-allemande, adopte une position médiane. Une

amélioration du fonctionnement de la zone euro serait avantageuse pour le pays et une solidarité renforcée serait utile. L'UE a d'ailleurs déjà fait preuve de sa capacité de solidarité au cours de la dernière crise économique. Il est clair que si tous les Etats membres respectaient les règles budgétaires mises en place ces dernières années, les Etats membres auraient moins de réticences à se montrer solidaires les uns envers les autres.

La déclaration franco-allemande propose, pour financer le regain de solidarité envisagé, le recours à trois nouvelles ressources. Selon le ministre des Finances, il n'est pas raisonnable de prévoir de nouvelles taxes dans ce contexte.

Au cours de la réunion de l'Eurogroupe de fin juin 2018, la France et l'Allemagne ont présenté leur initiative commune de budget de la zone euro. Suite à cette présentation, les Etats membres sont intervenus pour se positionner par rapport à cette initiative. A l'issue de ces positionnements, le Président de l'Eurogroupe a immédiatement informé les participants du contenu de son rapport (de la présente réunion) destiné au Conseil européen. Un certain nombre d'Etats membres a déploré que ce rapport ne reflète pas du tout leurs positions et a souhaité qu'il soit complété. Les différentes positions ont été reprises dans un courrier signé par 12 Etats membres, dont le Luxembourg, et destiné au Président de l'Eurogroupe.

Le Luxembourg a surtout signé le courrier en question pour montrer sa désapprobation face à une manière de procéder consistant à mettre les Etats membres devant un fait accompli, c'est-à-dire une décision prise par une minorité d'Etats membres.

Quant aux questions institutionnelles soulevées par le représentant du groupe parlementaire CSV, le ministre des Finances indique que la mise en place d'un budget de la zone euro implique très probablement un changement des traités européens. Il serait cependant envisageable, dans un premier temps, de simplement prévoir une ligne dédiée dans le budget européen. Le Luxembourg se prononce en faveur de cette possibilité. Un changement des traités européens et la mise en place de nouvelles ressources, proposés par la France et l'Allemagne, requerront l'unanimité des Etats membres. Il est difficilement concevable qu'une telle unanimité puisse être atteinte à ce sujet au stade actuel.

En réponse à une question, le ministre des Finances explique que les travaux d'instauration d'une taxe sur les transactions financières, entrepris par 11 Etats membres en coopération renforcée, ne progressent pas, faute d'accord.

- 3. 7208** **Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant**
- 1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
 - 2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et**
 - 3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays**

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

Les membres de la Commission choisissent le modèle de base pour les débats en séance plénière.

- 4. 7278** **Projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée**

Les membres de la Commission procèdent à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Ils se concentrent sur l'opposition formelle du Conseil d'Etat à l'égard du paragraphe 7 du nouvel article 60ter inséré par l'article 2 du projet de loi dans la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée.

Dans son avis, le Conseil d'Etat a demandé, sous peine d'opposition formelle, aux auteurs du projet de loi d'indiquer dans le texte même de la loi des critères pertinents permettant d'identifier les circonstances tenant à la distorsion de concurrence et susceptibles d'entraîner l'exclusion d'un membre du groupe TVA ou, alternativement, d'indiquer dans le texte de la loi qu'une telle exclusion ne peut intervenir que lorsque l'administration démontre une distorsion réelle de la concurrence dans la situation en cause. Selon lui, sans cette précision, la disposition du nouvel article 60ter, paragraphe 7, risque non seulement de porter une atteinte sérieuse au principe de sécurité juridique, mais aussi de contredire l'objectif de simplification administrative avancé pour justifier le projet de loi lui-même, notamment s'il devait appartenir aux opérateurs concernés de démontrer une distorsion ou non de concurrence.

Le Conseil d'Etat cite, à titre de comparaison, le droit belge selon lequel la possibilité d'exclure un membre d'une unité TVA est aussi envisagée, mais où celui-ci a cependant instauré une mesure anti-abus (mesure anti-évasion fiscale) très précise, en l'occurrence à l'article 19bis du Code TVA. Il ajoute encore qu'au Royaume-Uni, la possibilité de refus d'admission ou d'exclusion d'un membre d'un groupe TVA pour distorsion (de concurrence) est strictement encadrée et, en tout cas, soumise à la preuve concrète d'une telle distorsion par l'administration.

Le Directeur de l'AED signale cependant que ces exemples ne sont pas en relation directe avec le problème de distorsion de concurrence.

En raison de la complexité de la mise en œuvre pratique des options évoquées par le Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget choisit finalement, à l'unanimité, de supprimer le paragraphe 7 en question. Le Conseil d'Etat sera informé de ce choix par courrier.

Les paragraphes suivants devront être renumérotés et la référence inscrite au paragraphe 23 nouveau (paragraphe 24 initial) devra être ajustée suite à cette renumérotation.

5. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Luxembourg, le 7 août 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
Eugène Berger



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 29 juin 2018

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 mai 2018
2. 7208 Projet de loi
 1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et
 2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux
 - Rapporteur : Monsieur Eugène Berger
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements
3. 7195 Projet de loi portant :
 1. transposition de la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE ; et
 2. modification de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. 7306 Projet de loi portant :
 1. transposition de la directive (UE) 2017/2399 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le rang des instruments de dette non garantie dans la hiérarchie en cas d'insolvabilité et modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; et
 2. modification de diverses dispositions de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
5. 7216 Projet de loi instituant un Registre des fiducies et portant transposition de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le

règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission

- Proposition de scission du projet de loi en deux parties: 7216A et 7216B
- Désignation d'un rapporteur du projet de loi 7216A

6. Divers

*

Présents : M. Marc Angel remplaçant M. Claude Haagen, M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances) (pour le point 2)

M. Matthieu Gonner, du Ministère des Finances (pour le point 2)

M. Pierre Schuster, de l'Administration des contributions directes (ACD) (pour le point 2)

M. Andy Pepin, M. Philippe Thill, M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Haagen, M. Roy Reding, M. Marc Spautz

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 mai 2018

Le projet de procès-verbal est approuvé.

- 2. 7208 Projet de loi**
- 1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et**
 - 2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux**

La Commission examine l'avis du Conseil d'Etat, ainsi qu'un projet de lettre d'amendements parlementaires qui leur a été transmis par courrier électronique du 28 juin 2018. Par le biais de ces amendements, le projet de loi ne constituera plus une loi autonome relative à l'accès des administrations à certaines informations, mais cet accès sera directement inscrit dans trois lois existantes.

Intitulé

Le Conseil d'État souligne que toute référence à des directives européennes est à omettre dans l'intitulé des lois et règlements qui contiennent des dispositions autonomes. La raison en est que l'intitulé des directives est souvent fort long, ce qui rend la citation de l'intitulé de l'acte national qui y ferait référence fastidieuse. S'y ajoute que pour le cas où une directive viendrait à être modifiée par la suite, il faudrait adapter l'intitulé de l'acte de transposition en y insérant, sinon le libellé, du moins le numéro de référence de la nouvelle directive. Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Au regard de l'objet de la loi en projet et des observations précitées, il est suggéré de recourir à l'intitulé suivant :

« Projet de loi relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux ».

À titre subsidiaire, le Conseil d'État tient à ajouter que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il y a lieu d'écrire :

« directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux ».

La Commission des Finances et du Budget décide de modifier l'intitulé du projet de loi par le biais de l'amendement parlementaire 1 afin de l'adapter aux amendements parlementaires 2 à 4. Il sera libellé comme suit :

« **Projet de loi**

- ~~1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux~~ **portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant**
1. ~~portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux~~ **la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
2. **la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et**
3. **la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays** ».

Article 1^{er}

L'article 1^{er} fixe le champ d'application de la loi (paragraphe 1^{er}) ainsi que les compétences de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ainsi que de l'Administration des douanes et accises (paragraphe 2 et 3).

Le paragraphe 1^{er} dispose que la loi sera applicable aux contrôles effectués dans le cadre de la coopération administrative européenne et internationale en vertu d'une liste de conventions et de lois qui sont définies comme les « Conventions et Lois ».

Le Conseil d'État a des difficultés à comprendre la logique du paragraphe 1^{er}. D'après l'intitulé, il s'agit de définir le champ d'application de la loi en projet qui porte sur l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Or, le paragraphe 1^{er} vise les contrôles effectués dans le cadre de la coopération administrative au

niveau européen et au niveau international. Le Conseil d'État note que ces contrôles sont d'ores et déjà effectués au titre des dispositions de droit conventionnel ou national. Techniquement, l'accès à des informations obtenues dans le cadre d'autres procédures est différent de l'exercice de contrôles au titre d'un nouveau dispositif légal. La formulation retenue pose des problèmes évidents au niveau de la détermination du champ d'application et de la portée du projet de loi sous examen qui est, selon le Conseil d'État, source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte tel que proposé.

Le Conseil d'État note que la loi en projet va au-delà du prescrit de la directive DAC 5 qui, dans son considérant 3, ne se réfère qu'aux « procédures de diligence raisonnable énoncées dans la directive 2011/16/UE ».

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la liste figurant sous les points 1 à 8. Le point 1 vise toute convention bilatérale tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale. Le point 2 ajoute une référence à l'accord bilatéral sur l'échange de renseignements en matière fiscale. Le Conseil d'État ne comprend pas la distinction entre une convention bilatérale et un accord bilatéral. Le critère déterminant devrait être celui de l'échange de renseignements prévu dans un instrument international contraignant ce qui requiert le respect de l'article 37 de la Constitution. Le Conseil d'État a encore des réserves en ce qui concerne un renvoi non autrement déterminé à toute convention ou tout accord liant le Luxembourg en matière fiscale et aurait préféré une détermination plus précise des conventions en relation avec les lois luxembourgeoises d'approbation. Le point 3 vise la loi du 21 juillet 2012 portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures ; le point 4 porte sur la loi du 29 mars 2013 qui transpose la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE¹ ; le point 7 fait référence à la loi du 18 décembre 2015 qui transpose la directive 2014/107/UE² ; le point 8 porte sur la loi du 23 décembre 2016 portant transposition de la directive 2016/881/UE du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et concernant les règles de déclaration pays par pays pour les groupes d'entreprises multinationales. Les quatre directives ont chacune un objectif bien déterminé et ont été transposées en droit national. Le Conseil d'État ne saisit pas le lien entre ces mesures nationales de transposition et la transposition de la directive (UE) 2016/2258, objet du projet de loi sous examen. Le point 5 se réfère à la loi du 26 mai 2014 portant approbation d'une convention multilatérale en matière d'assistance administrative mutuelle dans le domaine fiscal³. Le Conseil d'État ne comprend pas pourquoi les auteurs font, sur ce point, référence à la loi luxembourgeoise d'approbation, alors que, pour les conventions bilatérales, il est fait abstraction d'une référence à la mesure législative nationale qui les a approuvées ou exécutées dans l'ordre juridique luxembourgeois. Le point 6 se réfère à la loi du 24 juillet 2015 relative à FATCA ; il s'agit ici d'une convention bilatérale entre le Luxembourg et les États-Unis d'Amérique qui devrait déjà être couverte, dans la logique des auteurs, par les points 1 et 2.

¹ Loi du 29 mars 2013 portant transposition de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE et portant 1. modification de la loi générale des impôts ; 2. abrogation de la loi modifiée du 15 mars 1979 concernant l'assistance administrative internationale en matière d'impôts directs.

² Loi du 18 décembre 2015 concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale et portant 1. transposition de la directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal ; 2. modification de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

³ Loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts.

Selon le paragraphe 2, les « contrôles effectués pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions et Lois, relèvent, selon la nature des impôts, droits et taxes, de la compétence » de l'une de trois administrations précitées, cette compétence étant « déterminée sur base des dispositions légales et réglementaires en vigueur ». Le paragraphe 3 précise que si aucune de ces trois administrations ne s'est vu accorder une compétence en vertu du paragraphe 2, ce sera l'Administration des contributions directes qui sera compétente par défaut.

Le Conseil d'État a du mal à comprendre l'utilité des paragraphes 2 et 3. Tel qu'indiqué au considérant 3 de la directive DAC 5, l'objectif est d'assurer un accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, car « en l'absence d'un tel accès, ces autorités ne seraient pas en mesure de surveiller, de confirmer, ni de contrôler que les institutions financières appliquent comme il convient la directive 2011/16/UE en identifiant correctement et en signalant les bénéficiaires effectifs des structures intermédiaires ». Or, les paragraphes 2 et 3 font référence aux « contrôles effectués pour l'application de l'échange de renseignements ». Les compétences des administrations énumérées aux paragraphes 2 et 3 devraient découler des Conventions et Lois. Aucune administration ne se voit – et ne doit se voir – conférer des compétences propres en matière de contrôle par la loi à venir qu'elle ne détient pas déjà actuellement en application des Conventions et Lois. Ceci est d'autant plus vrai que le paragraphe 2 énonce expressément *in fine* que « cette compétence [pour effectuer des contrôles pour l'application de l'échange de renseignements] est déterminée sur base des dispositions légales ou réglementaires en vigueur ». Les paragraphes 2 et 3 sont donc superflus et doivent être supprimés. Si le paragraphe 3 devait néanmoins être maintenu, il faudrait inclure cette précision dans les textes régissant la coopération administrative en matière fiscale ou les pouvoirs de l'Administration des contributions directes et non dans le présent projet de loi.

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État tient à signaler qu'il est superflu de préciser que la loi en projet est applicable à partir de son entrée en vigueur puisque l'entrée en vigueur du nouvel acte donne de plein droit effet aux dispositions figurant dans son dispositif.

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire « sur la base des dispositions (...) ».

Par ailleurs, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

La Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le libellé de l'article 1^{er} par un tout nouveau libellé (**amendement parlementaire 2**) afin de prendre en compte les préoccupations formulées par le Conseil d'État. L'amendement insère un nouveau chapitre 6*bis* dans la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal. C'est par le biais de cette loi qu'ont été transposées en droit luxembourgeois les exigences découlant notamment de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE (dans sa version initiale) ainsi que de la directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

En effet, la directive (UE) 2016/2258 précise notamment dans son considérant 5 qu'elle vise à garantir aux autorités fiscales l'accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux pour « *assurer le bon fonctionnement de toutes les formes de coopération administrative prévues par cette directive* ». La transposition en droit luxembourgeois de la directive (UE) 2016/2258 doit donc également prendre en compte la loi de transposition de la directive 2011/16/UE (dans sa version initiale) et de la directive (UE)

2015/2376, à savoir plus précisément la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

Article 2

L'article 2 accorde un accès à l'Administration des contributions directes, à l'Administration de l'enregistrement et des domaines et à l'Administration des douanes et accises à un certain nombre de documents, visées dans la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Il est censé transposer l'article 1^{er} de la directive (UE) 2016/2258. Cette directive modifie l'article 22 de la directive 2011/16/UE en prévoyant que, « afin d'assurer le bon fonctionnement de la coopération administrative qu'elle instaure, les États membres prévoient dans leur législation l'accès des autorités fiscales aux mécanismes, procédures, documents et informations visés aux articles 13, 30, 31 et 40 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil ». Cette dernière directive a été transposée, en droit luxembourgeois, par la loi du 13 février 2018 qui a modifié l'article 3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. L'article 3 porte sur les obligations de vigilance des professionnels à l'égard de la clientèle. La directive 2011/16/UE a été transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal visée au point 4 de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}. En toute logique, il aurait suffi de modifier cette loi en y consacrant un droit d'accès des administrations luxembourgeoises citées à l'article 2 de cette loi aux informations et documents visés à l'article 3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004, précitée. La directive à transposer n'établit aucun lien avec les autres directives spécifiques en matière d'entraide fiscale ni avec d'éventuels accords bilatéraux et multilatéraux en la matière, en particulier avec des accords avec des pays tiers. Le Conseil d'État ne comprend ni la nécessité ni la logique de la démarche des auteurs du projet de loi sous avis. Les contrôles en question doivent répondre aux principes de légalité et de proportionnalité afin de protéger les institutions financières contre les atteintes arbitraires des autorités fiscales aux droits garantis aussi bien par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que par l'article 15 de la Constitution. Par ailleurs, le texte sous avis est source d'insécurité juridique, et, par conséquent, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Pour le surplus, le Conseil d'État rappelle le considérant 6 de la directive (UE) 2016/2258 qui dispose que « [l]a présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans les cas où la présente directive exige que l'accès à des données à caractère personnel par les autorités fiscales soit prévu par la législation, l'adoption d'un acte par le parlement n'est pas nécessairement requise, sans préjudice de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Toutefois, il importe que cette législation soit claire et précise et que son application soit claire et prévisible pour les personnes qui y sont soumises, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. ».

À ceci s'ajoute que le projet de loi ne règle pas comment cet accès est effectué. En France, la communication se fait sur demande. Ainsi l'article L88 du Livre des procédures fiscales dispose que « pour l'application de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, les personnes mentionnées à l'article L.561-2 du code monétaire et financier sont tenues de communiquer à l'administration fiscale, sur sa demande, les documents et informations qu'elles détiennent dans le cadre de leurs obligations de vigilance définies aux articles L.561-4-1 à L.561-14-2 du même code ».

Vu l'absence des modalités par lesquelles les administrations fiscales auront accès aux documents et informations nécessaires, dans la mesure où il s'agit d'un élément essentiel de la directive DAC 5, le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'article sous examen pour non-transposition de cette directive. Il exige que les modalités d'accès comme, par exemple, une communication sur demande, à l'instar de ce que prévoit le texte de transposition français, soient incluses à l'article sous examen.

La Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le libellé de l'article 2 par un tout nouveau libellé (**amendement parlementaire 3**) afin d'insérer un nouveau paragraphe 3 dans l'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD). Cette loi transpose en droit luxembourgeois les exigences découlant de la directive (UE) 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal. La transposition de la directive (UE) 2016/2258 doit donc aussi garantir l'accès de l'Administration des contributions directes aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, tel que cela est notamment explicité au considérant 3 de la directive (UE) 2016/2258.

Les modalités d'accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés par le nouveau paragraphe 3 de l'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) se trouvent notamment précisées aux paragraphes 1^{er} et 2^e de l'article 6 de cette loi.

Article 3 nouveau

Par le biais de l'**amendement parlementaire 4**, le nouvel article 3 suivant est inséré dans le projet de loi :

« **Art. 3.** L'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays est complété par un nouveau paragraphe 3 libellé comme suit :

« (3) Pour l'application de la présente loi, l'Administration des contributions directes a accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à 2^{quater}, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. » »

Cet amendement vise à apporter une modification à l'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays qui transpose en droit luxembourgeois les exigences découlant de la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et concernant les règles de déclaration pays par pays pour les groupes d'entreprises multinationales.

Les modalités d'accès aux mécanismes, procédures, documents et informations visés par le nouveau paragraphe 3 de l'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays se trouvent notamment précisées aux paragraphes 1^{er} et 2^e de l'article 8 de cette loi.

*

Il est encore précisé que la protection des données échangées est assurée, puisque les lois qui seront modifiées par le présent projet de loi contiennent déjà des dispositions y relatives.

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

Un membre du groupe parlementaire CSV craint que des conflits n'apparaissent en relation avec l'application de la loi relative à la mise en place du registre des bénéficiaires effectifs et celle des dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD). Selon lui, la Commission européenne ne s'est pas suffisamment assurée de la cohérence entre les dispositions des règlements et directives en question.

3. 7195 Projet de loi portant :

1. transposition de la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE ; et

2. modification de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Observation préliminaire d'ordre légistique

Dans son avis, le Conseil d'État prend note des observations préliminaires d'ordre légistique des auteurs du texte à l'endroit du commentaire des articles au sujet de la subdivision des articles, et tient à préciser que l'observation ci-dessous se rapporte exclusivement aux articles de la loi en projet visant à introduire les dispositions modificatives et non pas au dispositif de l'acte originel auquel les modifications sont à apporter, en l'occurrence la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement. Partant, le Conseil d'État signale que pour énumérer les modifications qu'il s'agit d'apporter à un même article, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

La désignation du membre du Gouvernement ayant la CSSF dans ses attributions se fait de préférence de la manière suivante : « le ministre ayant la CSSF dans ses attributions ».

En cas de renvoi à un règlement européen ayant fait l'objet d'une modification, il est de mise d'indiquer après l'intitulé de celui-ci le numéro de référence de l'acte modificatif en cause. Lorsqu'un règlement européen a subi plusieurs modifications, il y a lieu de noter qu'il n'est fait mention que de sa dernière modification. Partant, il y a lieu d'écrire « règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 2016/1014 », « règlement délégué (UE) n° 241/2014 de la Commission du 7 janvier 2014 complétant le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques de réglementation concernant les exigences de fonds propres applicables aux établissements, tel que modifié en dernier lieu par le règlement délégué (UE) n° 2015/923 », ainsi que « règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission, tel que modifié en dernier lieu par la directive (UE) 2015/2366 ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat étant donné que l'ajout de la mention « , tel que modifié » à l'endroit des références aux directives et règlements européens n'est pas cohérent avec la pratique actuelle employée dans les lois sectorielles ayant trait au secteur financier et pourrait dès lors conduire à des constats erronés si les lecteurs d'une loi venaient à se fier au fait qu'une modification d'un

texte européen serait nécessairement signalée. Dans des textes de lois antérieurs à la modification du texte européen concerné, tel ne serait pas le cas.

Intitulé

Selon le Conseil d'Etat, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase. Par ailleurs, l'observation générale relative aux énumérations vaut également pour l'intitulé de la loi en projet sous avis.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de procéder au changement préconisé.

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat indique qu'au point 13, introduisant le point 15bis, la référence à un règlement européen doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il s'est référé lors de sa première apparition dans un article. Partant, au point 13, il y a lieu d'écrire « [...] règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 2016/1014, désigné ci-après « règlement (UE) n° 575/2013 », y compris leurs succursales [...] ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat étant donné que l'ajout de la mention «, tel que modifié en dernier lieu par [...]» à l'endroit des références aux directives et règlements européens n'est pas cohérent avec la pratique actuelle employée dans les lois sectorielles ayant trait au secteur financier et pourrait dès lors conduire à des constats erronés si les lecteurs d'une loi venaient à se fier au fait qu'une modification d'un texte européen serait nécessairement signalée.

Le Conseil d'Etat indique qu'au point 17, introduisant le point 23bis, il convient d'utiliser la forme abrégée « règlement (UE) n° 575/2013 » pour lire « « 23bis) « fonds propres » : les fonds au sens de l'article 4, paragraphe (1), point 118, du règlement (UE) n° 575/2013 ~~du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, désigné ci-après « règlement (UE) n° 575/2013 », les fonds propres de catégorie 1 [...]~~ ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat et de maintenir le texte en l'état, en renvoyant aux commentaires émis sous le point 13.

Selon le Conseil d'Etat, il convient de noter au point 18 que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il faut écrire « règlement délégué (UE) n° 241/2014 de la Commission du 7 janvier 2014 complétant le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques de réglementation concernant les exigences de fonds propres applicables aux établissements ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de reproduire l'intitulé officiel du texte européen en question, tel qu'il est suggéré par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat indique qu'aux points 26 et 30, il y a lieu de supprimer le terme « loi » entres les termes « de la loi modifiée » et « du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder au changement préconisé par le Conseil d'Etat à l'endroit du point 26.

Le Conseil d'Etat indique qu'aux points 26 et 30, il y a lieu de supprimer le terme « loi » entre les termes « de la loi modifiée » et « du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder au changement préconisé par le Conseil d'Etat à l'endroit du point 30.

Article 4

Selon le Conseil d'Etat, à l'article 3-1, paragraphe 3, introduit par l'article sous avis, il convient de remplacer les parenthèses par des virgules.

La Commission des Finances et du Budget décide de donner suite à la remarque du Conseil d'Etat.

Article 5

Selon le Conseil d'Etat, au point 2, modifiant l'article 8, il faut supprimer le terme « n° » pour écrire « règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006 ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder au changement préconisé par le Conseil d'Etat.

Article 8

Le Conseil d'Etat constate que l'article 8 modifiant l'article 12, paragraphe 4, dernier alinéa, de la loi précitée du 10 novembre 2009 ne fait pas référence aux informations devant être définies par les États membres en vertu de l'article 23, paragraphe 4, de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE, tel que prévu par l'article 6 de la directive (UE) n° 2015/2366. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive, que l'article 12, paragraphe 4, dernier alinéa, de la loi précitée du 10 novembre 2009 soit complété par une phrase correspondant à l'article 24-8, paragraphe 5, de cette loi, qui prévoit que les informations visées à l'article 23, paragraphe 4, de la directive 2013/36/UE doivent être définies par la Commission de surveillance du secteur financier, ci-après la « CSSF ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de compléter, à l'endroit de l'article 8, point 1, du projet de loi, l'article 12, paragraphe 4, dernier alinéa (nouveau), de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement en reprenant la phrase correspondante à l'article 24-8, paragraphe 5, de cette loi, qui prévoit que les informations visées à l'article 23, paragraphe 4, de la directive 2013/36/UE doivent être définies par la Commission de surveillance du secteur financier.

Quant au délai de recours prévu à l'article 12, paragraphe 5, dernier alinéa, de la loi précitée du 10 novembre 2009, que l'article sous examen entend modifier, le Conseil d'État demande régulièrement de s'en tenir au délai de droit commun, à l'instar par exemple de la loi modifiée

du 15 mars 2016 relative aux produits dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux et modifiant différentes lois relatives aux services financiers. Il note encore que la formulation de l'article sous examen est différente de celle de l'article 15 de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché, qui dispose qu'« [u]n recours en pleine juridiction est ouvert devant le Tribunal administratif à l'encontre des décisions de la CSSF prises dans le cadre de la présente loi ».

Dans un souci d'harmonisation des différentes législations, le Conseil d'État propose de reformuler l'article 12, paragraphe 5, dernier alinéa, de la loi précitée du 10 novembre 2009, comme suit :

« Toute décision prise par la CSSF en vertu du présent paragraphe est susceptible d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le texte proposé par le Conseil d'Etat pour assurer la cohérence interne de la LSP, ainsi que dans un souci de cohérence avec d'autres lois relevant du secteur financier, dont notamment la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Article 21

Pour les mêmes raisons que celles mentionnées à l'article 8 de la loi en projet, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que l'article 24-8, paragraphe 5, de la loi précitée du 10 novembre 2009 soit réinstitué et que l'article 24-8, paragraphe 4, soit modifié en conséquence, en réinsérant la référence au paragraphe 5 et en supprimant la référence insuffisante à l'article 23, paragraphe 4, de la directive 2013/36/UE, précitée.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat. L'article 24-8, paragraphe 5, de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement est dès lors réinstitué et l'article 24-8, paragraphe 4, de la même loi est modifié en conséquence. La référence au paragraphe 5 est ainsi réinsérée et la référence insuffisante à l'article 23, paragraphe 4, de la directive 2013/36/UE est supprimée, tel que demandé par le Conseil d'Etat.

Article 29

Le Conseil d'Etat indique qu'au point 3, modifiant l'article 33, il y a lieu d'écrire « Autorité européenne de surveillance » avec une lettre « a » majuscule.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre la proposition du Conseil d'Etat.

Article 61

Selon le Conseil d'Etat, à l'article sous examen, qui insère un nouvel article 81-1 dans la loi précitée du 10 novembre 2009, il y a lieu d'omettre, au paragraphe 3 de l'article 81-1 à insérer, la référence à la directive 95/46/CE, qui a été remplacée par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, ci-après le « RGPD ». Le RGPD étant d'ailleurs d'application directe, une référence à ce texte est superflue.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer la référence à la directive 95/46/CE qui est superflue.

Selon le Conseil d'Etat, à l'article 81-3, paragraphe 2, lettre f), de la loi précitée du 10 novembre 2009, qui est également modifié par l'article 61 du projet de loi sous examen, il y a lieu d'omettre la référence à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui a *de facto* été remplacée par le RGPD.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder au changement préconisé par le Conseil d'Etat et de supprimer la référence à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Article 87

Selon le Conseil d'Etat, à l'article sous examen, qui modifie l'article 105 de la loi précitée du 10 novembre 2009, le Conseil d'État réitère son observation à l'endroit de l'article 61 de la loi en projet, à propos de la référence à la loi précitée du 2 août 2002, qu'il convient d'omettre.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder au changement proposé par le Conseil d'Etat.

De plus, selon le Conseil d'Etat, au point 1, modifiant l'article 105, il est indiqué d'utiliser l'intitulé exact de l'acte et d'écrire « [...] au règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données ».

La Commission des Finances et du Budget décide de tenir compte de la remarque du Conseil d'Etat et de reprendre l'intitulé exact du règlement européen.

Article 92

L'article sous examen prévoit que la loi en projet entrera en vigueur le 13 janvier 2018, date prévue par l'article 115 de la directive (UE) n° 2015/2366. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 20 février 2018 sur le projet de loi relative aux marchés d'instruments financiers (doc. parl. n°7157) et notamment à ses observations relatives à l'article 147 de ce projet de loi. Afin d'éviter l'entrée en vigueur rétroactive de cette loi en projet, l'article en question a été supprimé dans le train des amendements au projet de loi n°7157 et par conséquent, la loi du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers est entrée en vigueur selon les règles du droit commun. Pour les mêmes raisons que celles décrites dans son avis du 20 février 2018 précité, le Conseil d'État demande à ce que l'article sous examen soit supprimé.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer l'article relatif à l'entrée en vigueur de la loi en projet, étant donné que cette date a été dépassée depuis le dépôt du projet de loi et afin d'éviter en conséquence une application rétroactive des dispositions de la loi.

*

En réponse à une question, un représentant du ministère des Finances signale qu'environ la moitié des Etats membres de l'UE n'ont pas encore finalisé la transposition de la directive 2015/2366.

L'article 90 du projet de loi prévoit des dispositions transitoires pour certaines catégories de prestataires de services.

Le projet de rapport portant sur le présent projet de loi sera adopté au cours de la réunion du 3 juillet 2018.

4. 7306 **Projet de loi portant :**
1. **transposition de la directive (UE) 2017/2399 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le rang des instruments de dette non garantie dans la hiérarchie en cas d'insolvabilité et modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; et**
 2. **modification de diverses dispositions de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier**

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Observation générale d'ordre légistique du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat indique que lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y a lieu de prévoir pour chacun de ces actes un article numéroté en chiffres romains (**Art. Ier., Art. II., Art. III., ...**) et de spécifier ensuite toutes les modifications se rapportant à un même acte en les numérotant de la manière suivante : 1°, 2°, 3°, ... S'il s'agit d'effectuer plusieurs modifications à un même article, celles-ci peuvent être reprises sous des lettres a), b), c), ...

A des fins de lisibilité du texte, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat.

Intitulé

Le Conseil d'Etat fait remarquer que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

Les termes « de diverses dispositions » sont à supprimer.

Il faut éviter de donner à l'acte modificatif un intitulé qui pourrait faire croire qu'il revêt un caractère autonome. Le projet sous avis ne comportant que de dispositions modificatives, et au vu des observations qui précèdent, il y a lieu de reformuler l'intitulé comme suit :

« Projet de loi portant :

1° modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement afin de transposer la directive (UE) 2017/2399 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le rang des instruments de dette non garantie dans la hiérarchie en cas d'insolvabilité ;

2° modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ».

A des fins de lisibilité du texte, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat.

Chapitre 1^{er}

Selon le Conseil d'Etat, le groupement d'articles ne contenant que des dispositions modificatives, les termes « Rang des instruments de dette non garantie dans la hiérarchie en

cas d'insolvabilité et » sont à supprimer et le terme « modification » est à écrire avec une lettre « m » majuscule.

A des fins de lisibilité du texte, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat.

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat constate que l'article 1^{er} modifie l'article 1^{er}, point 70, de la loi précitée du 18 décembre 2015 pour y adapter la définition de la notion d'instruments de dette. L'article 2, paragraphe 1^{er}, point 48, de la directive 2014/59/UE, précitée, tel qu'il est modifié par la directive (UE) 2017/2399, précitée, étant correctement repris par la disposition sous revue, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

Article 2

Selon le Conseil d'Etat, au point 3°, il convient de remplacer le terme « introduit » par le terme « inséré ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate que le présent article modifie l'article 152 de la loi précitée du 18 décembre 2015 pour l'adapter à la nouvelle teneur que l'article 1^{er}, point 2, de la directive (UE) 2017/2399, précitée, a conférée à l'article 108 de la directive 2014/59/UE, précitée. Hormis quelques adaptations ponctuelles du texte, la disposition sous revue a essentiellement pour objet d'ajouter un paragraphe 3 à l'article 152, pour y introduire une nouvelle catégorie d'instruments de dette subordonnée. Les instruments de dette qui remplissent les conditions fixées au paragraphe 3, alinéa 2, auront un rang inférieur dans la hiérarchie d'insolvabilité par rapport à ce que la directive appelle les « créances ordinaires non garanties », créances que les auteurs du projet de loi désignent comme étant celles des créanciers chirographaires. L'alinéa 3 situe ensuite la nouvelle catégorie d'instruments de dette subordonnée par rapport aux créances résultant des instruments visés à l'article 49, paragraphe 1^{er}, points 1 à 4, c'est-à-dire essentiellement les fonds propres de l'établissement concerné. L'alinéa 4, enfin, apporte des précisions permettant de mieux cerner la notion d'instruments de dette comprenant des dérivés incorporés.

Le texte respectant la substance de la disposition correspondante de la directive (UE) 2017/2399, précitée, le Conseil d'Etat ne formule pas d'autre observation.

Chapitre 2

Articles 5 et 6

Le Conseil d'Etat constate que le dispositif proposé est conforme au texte de la directive 2013/36/UE.

Il ajoute qu'à la phrase liminaire de l'article 5, il convient d'insérer une virgule après les termes « alinéas 2 et 3, » et qu'à la phrase liminaire de l'article 6, il convient d'insérer une virgule après les termes « alinéas 3 et 4, ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat.

Article 7

Le Conseil d'État suggère de renoncer à la précision que la divulgation par la Commission de surveillance du secteur financier, ci-après la « CSSF », des informations visées à l'article 44-2, paragraphe 5, de la LSF, se fait « le cas échéant » avec l'accord exprès des autorités compétentes ayant divulgué les informations ou des autorités compétentes de l'État membre où le contrôle sur place ou l'inspection ont été effectués. Cet ajout n'est en effet d'aucune utilité par rapport au texte de la directive qui fait expressément dépendre la divulgation des informations de l'accord des autorités concernées.

A des fins de cohérence interne au niveau de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier et à des fins de transposition complète de la directive 2013/36/UE précitée, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat.

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'écrire « de l'État membre où le contrôle ou l'inspection ont été effectués. ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat.

Article 8

Le Conseil d'Etat indique qu'en argumentant du fait que le Comité européen du risque systémique invite régulièrement les autorités concernées des États membres à prévoir l'application réciproque de mesures de politique macroprudentielle d'autres autorités concernées et qu'il s'agirait d'assurer la conformité au cadre européen de surveillance macroprudentiel, les auteurs du projet de loi proposent d'élargir le champ de la reconnaissance prévue à l'article 458, paragraphe 5, du règlement (UE) 575/2013, précité, qui vise les seules succursales des établissements CRR, aux établissements CRR établis au Luxembourg. Le Conseil d'État lit l'article 458, paragraphe 2, du règlement (UE) 575/2013, précité, comme instaurant un dispositif qui permet à une autorité concernée, qui constate des variations d'intensité du risque macroprudentiel ou systémique concernant le système financier susceptibles d'avoir de graves répercussions sur le système financier et l'économie réelle dans l'État membre donné, de prendre des mesures nationales plus strictes que celles prévues par la réglementation en place pour répondre à une situation spécifique se présentant dans l'État membre visé. Ces mesures nationales peuvent être prises sous des conditions et selon une procédure stricts. L'application directe de ces mesures aux établissements CRR établis au Luxembourg, dans le sillage d'une reconnaissance de ces mesures par la CSSF, permettrait de contourner la procédure prévue par l'article 458 du règlement (UE) 575/2013, précité. La mesure proposée n'étant dès lors pas conforme au dispositif européen, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de supprimer l'article sous examen.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer l'article 8. Les articles qui suivent sont renumérotés en conséquence.

Sans préjudice de ses observations de fond concernant l'article 8 de la loi en projet, le Conseil d'État propose de reformuler l'article sous examen comme suit :

« À l'article 59-12 de la même loi, le paragraphe 2 prend la teneur suivante :
« (2) La CSSF est l'autorité désignée luxembourgeoise aux fins de l'article 458 du règlement (UE) n° 575/2013. La CSSF peut reconnaître les mesures fixées dans d'autres États membres conformément à l'article 458 du règlement (UE) n° 575/2013 et peut, le cas échéant, appliquer lesdites mesures aux établissements CRR agréés au Luxembourg ou à un sous-ensemble de ces établissements CRR. La CSSF notifie, le cas échéant, la reconnaissance desdites mesures conformément à l'article 458, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 575/2013. En agissant en vertu du présent paragraphe, la CSSF agit en sa qualité d'autorité désignée et non pas en sa qualité d'autorité compétente telle que définie à l'article 42. Lorsqu'elle agit en vertu de l'article 458 du règlement (UE) n° 575/2013, la CSSF prend ses décisions après

concertation avec la Banque centrale du Luxembourg et après avoir demandé l'avis du comité du risque systémique » ».

La Commission des Finances et du Budget constate qu'étant donné que l'article 8 a été supprimé suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il n'y a pas lieu de suivre la présente proposition du Conseil d'Etat.

Article 10 (devenu l'article 9)

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu d'écrire « des articles 28, 52 ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate qu'à l'époque, la suppression au niveau de la LSF de la référence aux infractions graves à la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme comme constituant des comportements pouvant être sanctionnés par la CSSF au titre de la LSF a été justifiée par la nécessité d'« éviter toute confusion » à ce niveau (commentaire des articles). Désormais, les auteurs du projet de loi estiment que la suppression du renvoi à l'article 63-2 de la LSF à la violation de la législation en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme pourrait valoir au Luxembourg le reproche d'avoir transposé de façon incomplète la directive 2013/36/UE, précitée. Si le Conseil d'Etat peut s'accommoder, en l'occurrence, de cette façon de voir les choses, il profite de l'occasion pour rappeler sa proposition, formulée de façon itérative, consistant à mettre en place un corps unique et cohérent de règles comprenant l'ensemble des pouvoirs de la CSSF qui, à l'heure actuelle, se trouvent éparpillés sur une multitude de textes.

*

Le projet de rapport portant sur le présent projet de loi sera adopté au cours de la réunion du 3 juillet 2018.

5. 7216 Projet de loi instituant un Registre des fiducies et portant transposition de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission

La Commission examine le projet de courrier qui lui a été communiqué par email le 28 juin 2018. Ce courrier a pour but de procéder à la scission du projet de loi 7216 en deux projets de loi distincts :

- **Projet de loi n°7216A** relative aux informations à obtenir et à conserver par les fiduciaires et portant transposition de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission
- **Projet de loi n°7216B** instituant un Registre des fiducies et portant transposition de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015

relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission.

Le projet de loi n°7216A parachèvera la transposition de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849, à l'exception des éléments relatifs au registre central, dont la transposition sera assurée par le projet de loi n°7216B. Cette façon de procéder se justifie du fait de l'adoption de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE, dénommée ci-après « directive (UE) 2018/843 ». La directive (UE) 2018/843 apporte en effet des modifications substantielles en ce qui concerne tant le champ d'application que les modalités de fonctionnement du registre central. Elle prévoit aussi, en ce qui concerne la mise en place de ce registre, un report du délai de transposition prévu par la directive (UE) 2015/849 jusqu'au 10 mars 2020.

La scission proposée du projet de loi 7216 permettra à la Commission des Finances et du Budget de finaliser l'instruction parlementaire du projet de loi 7216A, afin d'assurer dans les plus brefs délais la transposition des dispositions de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 qui traitent des informations à obtenir et à conserver par les fiduciaires. Il sera de la sorte possible de continuer l'instruction parlementaire du volet dédié au registre central et de saisir l'opportunité offerte par le report du délai de transposition pour assurer que le registre central soit, dès sa mise en place, conforme aux exigences découlant de la directive (UE) 2018/843.

Cette scission doit s'accompagner de quelques adaptations mineures des dispositions renvoyant à des articles qui, à la suite de la scission, ne figureront plus dans le même projet de loi. Le libellé de l'article 2 du projet de loi 7216A est par ailleurs légèrement amendé afin qu'il suive de plus près la lettre de l'article 31, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2015/849. Il est enfin proposé de reprenre les définitions figurant à l'article 1^{er} du projet de loi 7216, dans la mesure où elles restent pertinentes, tant dans le projet de loi 7216A que dans le projet de loi 7216B.

M. Eugène Berger est nommé rapporteur du projet de loi 7216A.

Vu l'urgence de l'entrée en vigueur du projet de loi 7216A, en raison de la procédure d'infraction entamée par la Commission européenne à l'égard du Luxembourg, la Commission demandera au Conseil d'Etat d'aviser ce projet de loi dans les meilleurs délais afin de permettre son adoption et sa publication au cours du mois de juillet 2018.

Echange de vues :

- Un membre du groupe parlementaire CSV craint que certaines dispositions du projet de loi 7216A ne soient contraires à celles du RGPD. Selon lui, le même problème se posera avec les dispositions de la directive 2018/843.

Le représentant du ministère des Finances indique que les autorités européennes et nationales sont conscientes que les entreprises soulèvent certaines interrogations quant à l'articulation entre différents textes sectoriels et le RGPD. Des efforts d'explication de la part de la Commission européenne sont en cours. Il ajoute que le ministère des Finances compte consulter, entre autres, la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) en vue de la rédaction du nouveau contenu du projet de loi 7216B (adapté à la directive 2018/843).

- Un membre du groupe parlementaire LSAP attire l'attention sur le fait que les fiducies peuvent être assimilées à des structures ressemblant à des trusts, mais qu'il est également recouru à cette forme de contrat dans des contextes différents. Il regrette dès lors que le présent projet de loi s'applique de façon générale à l'ensemble des fiducies, alors qu'il serait préférable qu'il se focalise sur les fiducies-trusts.

Le représentant du ministère des Finances signale que le cadre légal à mettre en place doit non seulement reprendre fidèlement les dispositions de la directive à transposer, mais également remplir les conditions imposées par le Groupe d'action financière (GAFI), ces dispositions et conditions ne se recoupant pas toujours complètement.

En ce qui concerne les obligations imposées aux fiduciaires, le texte de loi du projet de loi 7216A reprend exactement le texte de la directive.

Le représentant du ministère des Finances ajoute finalement que la directive 2018/843 redéfinit le champ d'application du registre des fiducies.

*

Un membre du groupe parlementaire CSV attire l'attention sur le fait que la France vient de voter un projet de loi sur le « secret d'affaires ». Il se demande comment la Commission européenne a pu approuver le contenu d'un tel projet de loi et se demande si un tel projet de loi l'aurait été s'il s'était agi d'un projet de loi luxembourgeois.

6. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 2 juillet 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
Eugène Berger



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 09 janvier 2018

Ordre du jour :

1. COM(2017)706 Vers un espace TVA unique dans l'Union – Le moment d'agir
Proposition modifiée de RÈGLEMENT DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée
 - Examen du document européen
 - Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 6/12/17 et prend fin le 30/01/18.

2. COM(2017)783 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'obligation de respecter un taux normal minimal
 - Examen du document européen
 - Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 19 décembre 2017 et prend fin le 13 février 2018.

3. 7166
Projet de loi
 - 1° portant transposition de la directive (UE) 2016/1065 du Conseil du 27 juin 2016 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le traitement des bons;
 - 2° modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - Rapporteur: Monsieur André Bauler
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

4. 7208
Projet de loi
 - 1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et
 - 2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi

5. 7223
Projet de loi portant modification de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur

demande en matière fiscale
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi

6. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Mathis Mellina, Mme Viviane Ries, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED)
M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances)
Mme Sandra Denis, M. Matthieu Gonner, du Ministère des Finances
Mme Caroline Pepper, M. Luc Schmit, de l'Administration des Contributions directes (ACD)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Viviane Loschetter, M. Roy Reding

M. Georges Bach, membre du Parlement européen

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. COM(2017)706 Vers un espace TVA unique dans l'Union – Le moment d'agir
Proposition modifiée de RÈGLEMENT DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée

Avant de procéder à la présentation du contenu du document européen sous rubrique, le représentant de l'AED rappelle que le Directeur de l'AED avait déjà indiqué, au cours de la réunion du 24 novembre 2017, que la Commission européenne a décidé de devenir plus active dans le domaine de la TVA et qu'il avait également annoncé l'imminence du document sous rubrique portant sur le renforcement de la coopération administrative en matière de TVA.

La proposition modifiée de règlement sous rubrique peut être résumée comme suit :

Le système actuel de taxation des échanges entre États membres repose toujours sur le « régime transitoire ». La Commission a annoncé son intention de proposer un système de TVA définitif pour les échanges transfrontières intra-Union fondé sur le principe de la taxation dans l'État membre de destination des biens.

Parmi les mesures à court terme, la Commission a fait part de son intention d'améliorer l'échange et l'analyse d'informations entre les administrations fiscales et d'autres autorités répressives, de renforcer Eurofisc et d'introduire de nouveaux outils, comme les audits

conjoints, l'objectif étant de préparer la mise en œuvre du système de TVA définitif et, dans l'attente de sa mise en œuvre intégrale, de limiter la fraude transfrontière.

Dans l'ensemble de l'UE, trois principaux types de fraude transfrontière restent les plus répandus et les plus importants : la fraude « carrousel » ou fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant (fraude MTIC), la fraude aux voitures d'occasion et, la fraude concernant les régimes douaniers 42 et 63.

La fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant consiste pour un fraudeur à acquérir des biens ou des services dans un autre État membre sans être soumis à la TVA, mais à facturer la TVA lorsqu'il les revend : il ne verse pas la TVA aux autorités fiscales (alors que l'acheteur peut la déduire) (estimation : 40 et 60 milliards d'EUR de pertes annuelles de recettes de TVA).

En raison du double régime de TVA applicable aux voitures (« régime de la marge bénéficiaire » ou régime normal), le commerce de voitures fait souvent l'objet de fraude à la TVA. Le moyen le plus simple de frauder consiste à vendre des véhicules de transport récents ou neufs (pour lesquels la totalité du montant est soumise à la TVA) en tant que biens d'occasion (pour lesquels seule la marge bénéficiaire est taxée).

Finalement, le système permettant d'importer des biens exonérés de TVA (régimes douaniers 42 et 63), mis en place pour faciliter les échanges lorsque les biens sont immédiatement livrés à une entreprise établie dans un autre État membre, est souvent utilisé de manière abusive et les biens sont détournés vers le marché noir sans que la TVA n'ait été acquittée. Parfois, ce type de fraude consiste à sous-évaluer la valeur des biens de manière frauduleuse pour éluder les droits de douane.

La présente initiative permettrait d'ajouter des mesures spécifiquement destinées à lutter contre ces mécanismes de fraude au règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil, le cadre juridique de référence pour la coopération administrative et la lutte contre la fraude à la TVA.

Le plan d'action sur la TVA vise à consolider les instruments de coopération administrative dans le domaine de la TVA, notamment Eurofisc, comme moyen de renforcer la confiance mutuelle entre les autorités fiscales avant que le régime définitif de TVA ne soit mis en place.

Explication des différentes dispositions de la proposition :

Échange d'informations sans demande préalable (ou spontané)

Une modification du règlement actuel permettra aux autorités compétentes, lorsqu'elles l'estiment nécessaire, d'échanger des informations par des moyens autres que des formulaires types.

L'extension de l'échange d'informations sans demande préalable de manière automatique nécessite souvent la saisie de données supplémentaires ce qui pourrait entraîner une charge administrative tant pour les assujettis que pour l'administration.

En revanche, le Luxembourg pratique déjà la forme d'échange spontané à l'heure actuelle lorsqu'il constate dans le cadre des vérifications qu'il existe un risque de perte de recettes fiscales dans un autre Etat-membre.

Audits conjoints

La présence de fonctionnaires dans les bureaux administratifs et dans les locaux des assujettis durant les enquêtes administratives effectuées dans d'autres États membres est

déjà prévue à l'heure actuelle (à ne pas confondre avec les contrôles multilatéraux). Un nouvel instrument de coopération est prévu : les audits conjoints permettront aux fonctionnaires de deux ou plusieurs administrations fiscales de former, s'ils le souhaitent, une équipe d'audit unique et de participer activement à une enquête administrative. Selon les nouvelles règles, les fonctionnaires « étrangers » disposeront des mêmes pouvoirs de contrôle ainsi que de l'accès direct aux mêmes documents et locaux que les fonctionnaires nationaux, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Lorsqu'au moins deux États membres estiment qu'il est nécessaire de mener une enquête administrative sur les montants déclarés par un assujetti qui n'est pas établi sur leur territoire, mais qui y est imposable, l'État membre dans lequel l'assujetti est établi devra effectuer l'enquête et les États membres requérants devront aider l'État membre d'établissement en prenant activement part à l'audit. Cette mesure serait particulièrement utile dans la lutte contre la fraude liée au commerce électronique.

Eurofisc

Eurofisc permet l'échange rapide d'informations ciblées entre les États membres. Afin d'accélérer le traitement et l'analyse conjoints des données au sein d'Eurofisc, la Commission développe actuellement le logiciel d'analyse TNA (transaction network analysis), qui sera utilisé sur une base volontaire par les États membres à partir de 2018.

Afin d'optimiser les capacités de l'outil d'analyse TNA à repérer les réseaux frauduleux dans l'ensemble de l'UE, le règlement (UE) n° 904/2010 définira plus clairement le traitement et l'analyse conjoints des données au sein d'Eurofisc. Tous les États membres accordent l'accès à leurs données VIES concernant les opérations intra-Union aux fonctionnaires Eurofisc au moyen de l'outil TNA.

Les modifications prévues clarifient également les règles relatives à la manière dont Eurofisc fonctionne et est géré.

La proposition offre également la possibilité aux fonctionnaires de liaison Eurofisc de transmettre des informations sur les tendances, les risques et les cas graves en matière de fraude à la TVA à Europol et à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et de communiquer ces dossiers au Parquet européen.

La présente proposition aura pour effet de lever certaines restrictions au droit des fonctionnaires de liaison Eurofisc de consulter les données VIES sur les livraisons intra-Union lorsque le fournisseur ou le client est immatriculé dans un autre État membre.

Procédures de remboursement de la TVA en faveur des assujettis non établis dans l'État membre de remboursement

Le chapitre XII du règlement actuel traite de la transmission des demandes de remboursement de TVA dans d'autres États membres et de l'échange d'informations concernant ces demandes. Il est prévu de modifier ce chapitre afin d'améliorer la cohérence avec la perception des créances de TVA dans l'État membre d'établissement et d'éviter le recours à une demande d'assistance en matière de recouvrement – et la charge administrative et les coûts qui y sont liés – de la part de l'État membre d'établissement aux fins de la saisie du montant de TVA remboursé dans l'État membre de remboursement.

Selon les règles qui régissent actuellement l'assistance en matière de recouvrement, les autorités de l'État membre d'établissement peuvent adresser une demande de recouvrement ou de mesures conservatoires à l'État membre de remboursement, de manière à ce que les montants de TVA remboursés soient saisis.

La proposition actuelle permettra d'éviter qu'il soit nécessaire d'effectuer des demandes d'assistance en matière de recouvrement, car le redevable consentira au versement direct. De cette manière, on diminuera également la charge administrative pesant sur l'État membre requérant et on supprimera la totalité de la charge administrative et des coûts pour l'État membre requis.

Divulgateion à l'OLAF et au Parquet européen de cas graves de fraude à la TVA impliquant au moins deux États membres

Le chapitre XIII du règlement actuel, qui traite des relations avec la Commission, est modifié afin de mieux protéger les intérêts financiers de l'Union européenne. Les États membres participant à cette coopération renforcée devront communiquer au Parquet européen des informations sur les infractions les plus graves liées à la TVA. Il s'agira de cas impliquant des activités dans deux États membres ou plus et qui entraînent un préjudice d'un montant total d'au moins 10 millions d'EUR.

Le Parquet européen sera un organisme de l'UE indépendant et décentralisé. L'OLAF restera responsable des enquêtes administratives menées sur les irrégularités frauduleuses et non frauduleuses portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Communication aux autorités fiscales de données relatives aux régimes douaniers 42 et 63 et à l'immatriculation des véhicules

Le chapitre V du règlement actuel traite du stockage et de l'échange d'informations relatives aux assujettis et aux opérations. Le fait de modifier ce chapitre permettra d'échanger des données sur des importations exonérées de TVA et sur les immatriculations de véhicules.

Le premier nouvel ensemble de données sera échangé afin de lutter contre l'utilisation abusive du régime de TVA lors de l'importation de biens en franchise de TVA (régimes douaniers 42 et 63). Un accès élargi aux données pourra être accordé aux fonctionnaires Eurofisc en ce qui concerne les livraisons intra-Union. Les autorités douanières chargées de vérifier les conditions d'exonération de la TVA dans les régimes douaniers 42 et 63 devront bénéficier d'un accès automatisé au système d'échange d'informations sur la TVA (VIES) afin qu'elles puissent vérifier la validité des numéros d'identification TVA.

Les fonctionnaires Eurofisc utiliseront le second ensemble de données à échanger pour lutter contre la fraude transfrontière impliquant la vente de voitures d'occasion. En particulier, ces données devraient leur permettre d'identifier rapidement les auteurs des opérations frauduleuses et le lieu de la fraude.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Les nouvelles mesures prévues représentent une charge de travail supplémentaire pour l'AED dont l'efficacité et la rapidité de réaction a été reconnue au cours des dernières années. Afin que l'AED puisse maintenir la qualité de ses services, un renforcement de son personnel à hauteur de 20 personnes a été autorisé pour l'année 2018.
- En ce qui concerne la participation de fonctionnaires « étrangers » aux audits conjoints au Luxembourg (ou inversement), il est précisé que ces « étrangers » interviendront toujours en présence d'un « national », mais qu'ils disposeront à l'avenir des mêmes pouvoirs que les fonctionnaires nationaux.

- La présente proposition de modification du règlement actuel, une fois adoptée, sera d'application directe et ne nécessitera donc pas l'intervention du législateur. Il est probable que son entrée en vigueur prenne encore quelques années.
- La législation luxembourgeoise prévoit que les enquêtes ne peuvent avoir lieu qu'uniquement dans les locaux professionnels d'entités ou de personnes visées par de telles enquêtes.

Les législations nationales des Etats membres accordent des pouvoirs différents à leurs administrations fiscales en matière d'enquêtes.

- La présente proposition de modification du règlement (UE) n° 904/2010 risque de mettre davantage de pression sur le Luxembourg en ce qui concerne la TVA en provenance du secteur du commerce électronique.

Les membres de la Commission constatent que le principe de subsidiarité est respecté et décident de ne pas rédiger d'avis concernant la proposition sous rubrique.

2. COM(2017)783 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'obligation de respecter un taux normal minimal

Une représentante du ministère des Finances présente le contenu du document européen sous rubrique qui peut être résumé comme suit :

Selon le système transitoire de TVA actuel, l'application du taux normal de TVA de 15 % au minimum a été prorogée à six reprises depuis lors. Actuellement, la « directive TVA » dispose qu'à partir du 1^{er} janvier 2016 et jusqu'au 31 décembre 2017, le taux normal ne peut être inférieur à 15 %.

En 2016, la Commission a proposé de remplacer l'actuel régime transitoire de taxation des échanges entre les États membres par un régime définitif reposant sur le principe de l'imposition dans l'État membre de destination. Depuis 2010, le lieu d'imposition des services a lui aussi été progressivement modifié, pour devenir le pays de destination.

Le 4 octobre 2017, la Commission a adopté la première proposition instaurant le système définitif de taxation des échanges entre les États membres. Elle a aussi annoncé qu'elle avait l'intention de proposer une réforme des taux de TVA.

Étant donné que tous les États membres appliquent aujourd'hui un taux normal d'au moins 17 %, le régime actuel prévoyant un taux normal minimal de 15 % reste adéquat. La présente proposition de directive prévoit ainsi de rendre définitive une disposition existante temporaire. Elle rendra permanent un niveau minimal convenu qui garantit le bon fonctionnement du marché intérieur, tout en laissant une certaine souplesse aux États membres dans la fixation du taux normal de TVA.

Les membres de la Commission constatent que le principe de subsidiarité est respecté et décident de ne pas rédiger d'avis concernant la proposition sous rubrique.

3. 7166 Projet de loi

1° portant transposition de la directive (UE) 2016/1065 du Conseil du 27 juin 2016 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le traitement des bons;
2° modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

La Commission des Finances et du Budget procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et décide de reprendre l'ensemble des observations d'ordre légistique proposées par ce dernier.

L'article 5 (article 3 initial) fixait la date de la mise en vigueur de la loi projetée au 1^{er} janvier 2018.

Selon le Conseil d'Etat, il convient de fixer une date d'entrée en vigueur en tenant compte de la date prévisible de la publication de la loi issue du projet de loi sous examen au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État se déclare d'ores et déjà d'accord avec la date que retiendra le législateur.

La Commission des Finances et du Budget décide de fixer l'entrée en vigueur au 1^{er} jour du mois suivant la publication de la loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Le rapporteur présente brièvement le contenu de son projet de rapport qui est ensuite adopté à l'unanimité.

La Commission choisit le modèle de base pour la présentation en séance plénière.

4. 7208

Projet de loi

- 1. relative à l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et**
- 2. portant transposition de la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux**

M. Eugène Berger est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le Directeur de la Fiscalité du ministère des Finances présente le contenu du projet de loi tel qu'il est décrit dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°7208.

Pour rappel, la directive 2011/16/UE, DAC 1, établit les procédures en vue d'une meilleure coopération entre les administrations fiscales de l'UE, telles que les échanges d'informations sur demande, les échanges spontanés et les échanges automatiques. La directive 2014/107/UE, DAC 2, étend l'échange automatique d'informations entre les administrations fiscales de l'UE et introduit la norme reconnue au niveau mondial pour l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (Norme commune de déclaration ou Common reporting standard (CRS) en anglais). La directive 2015/2376, DAC 3, transposée par la loi du 23 juillet 2016, étend l'échange automatique d'informations aux décisions et accords préalables en matière de fiscalité (à considérer comme pendant à l'action 5 du plan d'action BEPS). La directive 2016/881, DAC 4, étend encore l'échange automatique et obligatoire en y ajoutant l'échange automatique de la déclaration pays par pays (à considérer comme pendant à l'action 13 (obligatoire) du plan d'action BEPS). La directive 2016/2258, DAC 5, que transpose partiellement le présent projet de loi, concerne

l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs¹. D'autres éléments de cette directive sont transposés par le biais des projets de loi n°7216 et n°7217.

Le présent projet de loi n'introduit ainsi ni une nouvelle forme d'échange de renseignement, ni un nouveau type d'informations à échanger, mais constitue la base légale permettant aux administrations fiscales de vérifier si les professionnels tenus à l'échange d'informations assurent leurs obligations en matière d'identification et de vérification des bénéficiaires (obligations de diligence raisonnable). L'accès des autorités au registre des bénéficiaires effectifs des sociétés et des entités sera assuré par le biais du projet de loi n°7216 et à celui des trusts et des fiducies par le projet de loi n°7217.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants:

- Alors qu'au niveau européen, les DAC subséquentes ont toujours modifié la première DAC, au Luxembourg les DAC subséquentes ont dû être transposées par le biais de plusieurs projets de loi du fait que les lois de transposition couvrent également l'échange d'informations au niveau mondial.

Dans le cadre de la DAC 5, il a été jugé plus judicieux de passer par un nouveau projet de loi donnant une plus grande visibilité à la mesure transposée plutôt que de modifier chaque loi de transposition des DAC précédentes.

- En réponse à une question concernant un éventuel risque de confusion entre les compétences des administrations fiscales et celles de la CSSF, il est précisé que cette dernière dispose de compétences de contrôle beaucoup plus larges que les administrations fiscales en matière de contrôle du respect des obligations à suivre en matière d'anti-blanchiment. Il est répété que le présent projet ne prévoit pas d'échanges d'informations supplémentaires par rapport aux existants, mais précise à quelles informations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux les administrations fiscales auront accès afin de contrôler le respect des obligations découlant de la loi de transposition de la DAC 2 et la mise en place de la norme commune de déclaration (loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD)) par les institutions financières.

Les compétences des différents « contrôleurs » sont clairement définies dans les textes de loi, excluant ainsi toute interférence de part et d'autre.

- Il en va de même quant aux sanctions prononçables par la CSSF d'une part et par les administrations fiscales d'autre part. Les sanctions applicables par les administrations fiscales sont énumérées dans la loi du 18 décembre 2015.
- Toute institution financière établie au Luxembourg remplissant les critères prévus par la loi du 18 décembre 2015 (NCD) est soumise à l'obligation de « due diligence » et d'échange d'informations, qu'elle soit imposable au Luxembourg ou non.
- Lorsqu'il s'agit de répondre à une demande d'échange provenant de l'étranger, les administrations fiscales ont déjà accès aux informations que leur confère le présent projet de loi. Ce dernier leur ouvre cet accès également dans le cadre de leurs contrôles en relation avec la bonne application des obligations découlant de la loi du 18 décembre 2015 et précise les informations auxquelles elles ont accès.

¹ Note de la secrétaire : au cours de la réunion du 20 juillet 2017, le ministre des Finances a présenté le contenu de la proposition de directive, DAC 6, qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

5. 7223

Projet de loi portant modification de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Une représentante de l'ACD présente le contenu du projet de loi tel qu'il est décrit dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°7223.

Jusqu'à présent, la loi prévoit que les administrations fiscales contrôlent uniquement la régularité formelle d'une demande de renseignement provenant de l'étranger. Suite à l'arrêt Berlioz, les administrations fiscales seront également tenues de vérifier si les renseignements demandés ne sont pas dépourvus de toute pertinence vraisemblable. Le présent projet de loi se charge encore de réinstaurer un recours en annulation à l'encontre d'une décision d'injonction afin de permettre aux juridictions administratives de pouvoir examiner la légalité de cette dernière. Le contrôle juridictionnel est limité à vérifier (sur base des informations concernant la demande d'échange de renseignements) que la décision d'injonction se fonde sur une demande de renseignements portant sur des informations non dépourvues de toute pertinence vraisemblable eu égard à l'enquête fiscale concernée. Le projet de loi prévoit finalement que le contribuable concerné ayant fait recours peut, si le tribunal l'estime nécessaire, disposer d'éléments d'information complémentaires à ceux auxquels il a accès par le biais du mémoire en réponse de la partie étatique.

Une entrée en vigueur rapide du présent projet de loi serait utile en raison de l'insécurité juridique qu'a créé l'arrêt Berlioz. Même si la pertinence vraisemblable des demandes de renseignement est désormais vérifiée sur base de cet arrêt, l'instauration d'une possibilité de recours doit passer par un projet de loi.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Les dispositions contenues dans le présent projet de loi avaient initialement été insérées dans la loi budgétaire 2018 (projet de loi n°7200), mais le Conseil d'Etat, faute d'éclaircissements quant à la compatibilité du nouveau recours en annulation, au regard de l'arrêt du 16 mai 2017, avec la directive 2011/16/UE et les conventions fiscales, avait réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel. La Commission des Finances et du Budget avait alors décidé de supprimer l'article en question et de demander au ministère des Finances de déposer les dispositions concernées dans un projet de loi à part.
- Un représentant du groupe parlementaire CSV rappelle que son groupe avait, dans le cadre des travaux relatifs à la loi du 25 novembre 2014, déjà attiré l'attention sur les problèmes que pourrait entraîner l'absence de possibilité de recours.
- En réponse à la crainte exprimée par le même représentant du groupe parlementaire CSV et selon laquelle le délai d'un mois imparti à la juridiction compétente serait trop court, il est précisé qu'il est nécessaire d'avoir un délai plus court par rapport à ceux régissant le droit commun. En effet, un délai court s'impose en raison des délais endéans desquels les administrations fiscales sont tenues d'exécuter une demande de renseignement. Les délais d'un mois, s'appliquant à la possibilité d'introduire un recours, d'une part, et à l'élaboration d'un mémoire en réponse, d'autre part, semblent suffisants, puisque les vérifications à effectuer dans ces délais seront limitées au constat d'une éventuelle absence manifeste de pertinence vraisemblable.

- Le contrôle de la régularité formelle d'une demande de renseignement porte sur le contenu de cette demande (vérification si elle est complète). La vérification de l'absence manifeste de pertinence vraisemblable répond à la question de savoir si, à première vue, la demande relève du bon sens au vu de la personne concernée et de la finalité fiscale présentée par l'autorité fiscale étrangère (pas de réexamen au fond).

6. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 29 janvier 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
Eugène Berger

7208

Loi du 1^{er} août 2018 portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et modifiant

- 1. la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
- 2. la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), et**
- 3. la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 19 juillet 2018 et celle du Conseil d'État du 24 juillet 2018 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}.

La loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal est complétée par un chapitre *6bis* libellé comme suit :

«

Chapitre *6bis* - Accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux

Art. 21bis.

Pour l'application de la présente loi, les administrations fiscales ont accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à *2quater*, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

»

Art. 2.

L'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) est complété par un nouveau paragraphe 3 libellé comme suit :

«

(3) Pour l'application de la présente loi, l'Administration des contributions directes a accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à *2quater*, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

»

Art. 3.

L'article 8 de la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays est complété par un nouveau paragraphe 3 libellé comme suit :

«

(3) Pour l'application de la présente loi, l'Administration des contributions directes a accès, sur demande, aux mécanismes, procédures, documents et informations visés à l'article 3, paragraphes 2 à *2^{quater}*, ainsi qu'aux documents et informations visés à l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. »

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Ministre des Finances,
Pierre Gramegna

Cabasson, le 1^{er} août 2018.
Henri

Doc. parl. 7208 ; sess. ord. 2017-2018 ; Dir. (UE) 2016/2258.

