



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 7974

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Date de dépôt : 09-03-2022

Date de l'avis du Conseil d'État : 10-05-2022

Auteur(s) : Madame Yuriko Backes, Ministre des Finances

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
09-03-2022	Déposé	7974/00	<u>3</u>
14-03-2022	Commission des Finances et du Budget Procès verbal ( 29 ) de la reunion du 14 mars 2022	29	<u>12</u>
07-04-2022	Avis de la Chambre de commerce (30.3.2022)	7974/01	<u>25</u>
10-05-2022	Avis du Conseil d'État (10.5.2022)	7974/02	<u>28</u>

7974/00

**N° 7974**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967  
concernant l'impôt sur le revenu**

\* \* \*

*(Dépôt: le 9.3.2022)*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (7.3.2022).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs .....	2
4) Commentaire des articles .....	2
5) Texte coordonné .....	3
6) Fiche financière .....	5
7) Fiche d'évaluation d'impact.....	6

\*

**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 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Palais de Luxembourg, le 7 mars 2022

*La Ministre des Finances,*  
Yuriko BACKES

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Art. 1<sup>er</sup>.** A l'article 168*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le numéro 7 est modifié comme suit :

1° A la lettre i), le point-virgule est remplacé par un point final.

2° La lettre j) est supprimée.

**Art. 2.** La présente loi est applicable aux exercices d'exploitation commençant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi introduit une modification ponctuelle de l'article 168*bis* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (ci-après « L.I.R. »), suite à l'avis motivé adressé au Grand-Duché de Luxembourg par la Commission européenne au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en raison de l'ajout par le Luxembourg des entités de titrisation à la liste des types d'« entreprises financières» visées à l'article 2, paragraphe 5, de la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (ci-après « directive ATAD1 ») dans le cadre de la transposition de cette directive en droit luxembourgeois.

Dans cet avis motivé, la Commission européenne estime que la liste des types d'entreprises financières au sens de l'article 2, paragraphe 5, de la directive ATAD1 est de nature « statique » et ne pourrait dès lors pas être étendue à d'autres types d'entités réglementées relevant du secteur financier. La Commission européenne en conclut que l'option de l'article 4, paragraphe 7, de la directive ATAD1 permettant aux Etats membres d'exclure les « entreprises financières » du champ d'application de la règle de limitation de déductibilité des intérêts dudit article 4 ne peut pas s'appliquer aux entités de titrisation telles que visées à l'article 2, point 2), du règlement (UE) n° 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE et les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 648/2012 (ci-après « le règlement 2017/2402 »).

Prenant note de cette interprétation de la Commission européenne, le gouvernement entend par le présent projet de loi modifier en conséquence l'article 168*bis* L.I.R.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad Article 1<sup>er</sup>.*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi vise à modifier la définition des « entreprises financières » aux fins de la règle de limitation de la déductibilité des intérêts, en supprimant la référence aux entités de titrisation visées à l'article 2, point 2 du règlement 2017/2402. De par cette modification, ces entités de titrisation ne seront plus en mesure d'invoquer le bénéfice de la règle dérogatoire applicable aux « entreprises financières », inscrite à l'alinéa 8 de l'article 168*bis* L.I.R., et seront partant pleinement soumises à la règle de limitation de la déductibilité des intérêts.

### *Ad Article 2.*

L'article 2 du projet de loi prévoit une mise en application différée de la mesure afin de respecter les principes de sécurité juridique et de confiance légitime des contribuables.

\*

## TEXTE COORDONNE

**Art. 168bis.** (1) Au sens du présent article, on entend par :

- 1) contribuable : un organisme visé par l'article 159 ou un établissement stable indigène d'un organisme visé par l'article 160, alinéa 1<sup>er</sup> ;
- 2) coûts d'emprunt : les charges d'intérêts sur toutes les formes de dette, les autres coûts économiquement équivalents à des intérêts et les charges supportées dans le cadre de financements, notamment, mais pas exclusivement,
  - les rémunérations dues sur des prêts participatifs,
  - les intérêts imputés sur des instruments, tels que des obligations convertibles et des obligations sans coupon,
  - les montants déboursés au titre de mécanismes de financement alternatifs, du type finance islamique,
  - les intérêts dus au titre de contrats de crédit-bail,
  - les intérêts capitalisés inclus dans la valeur de l'actif correspondant inscrit au bilan, ou l'amortissement des intérêts capitalisés,
  - les montants mesurés par référence à un rendement financier en vertu des règles d'établissement des prix de transfert, le cas échéant,
  - les intérêts notionnels au titre d'instruments dérivés ou de contrats de couverture portant sur les emprunts d'un organisme,
  - certains gains et pertes de change sur emprunts et instruments liés à des financements,
  - les frais de garantie concernant des accords de financement,
  - les frais de dossier et frais similaires liés à l'emprunt de fonds ;
- 3) surcoûts d'emprunt : le montant du dépassement des coûts d'emprunt déductibles supportés par un contribuable par rapport aux revenus d'intérêts imposables et autres revenus imposables économiquement équivalents réalisés par ce contribuable ;
- 4) EBITDA : le total des revenus nets majoré des surcoûts d'emprunt visés au numéro 3, des amortissements calculés d'après les articles 29 à 34 et des déductions pour dépréciation qui ont été opérées. Sont exclus du calcul de l'EBITDA, les revenus exonérés d'impôts et les dépenses d'exploitation qui sont en connexion économique avec ces mêmes revenus exonérés ;
- 5) projet d'infrastructures publiques à long terme : un projet reconnu d'intérêt public visant à fournir, à améliorer, à exploiter ou à conserver un actif de grande ampleur ;
- 6) entité autonome : un contribuable qui ne fait pas partie d'un groupe consolidé à des fins de comptabilité financière et qui n'a pas d'entreprise associée ou pas d'établissement stable situé dans un État autre que le Luxembourg ;
- 7) entreprises financières :
  - a) un établissement de crédit, une entreprise d'investissement au sens de l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1), de la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil, un gestionnaire de fonds d'investissement alternatifs au sens de l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, point b), de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010 ou une société de gestion d'OPCVM (organisme de placement collectif en valeurs mobilières) au sens de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, point b), de la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ;
  - b) une entreprise d'assurance au sens de l'article 13, point 1), de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) ;

- c) une entreprise de réassurance au sens de l'article 13, point 4), de la directive 2009/138/CE précitée ;
- d) une institution de retraite professionnelle relevant du champ d'application de la directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, sauf si un État membre a choisi de ne pas appliquer ladite directive en tout ou partie à cette institution conformément à l'article 5 de cette directive, ou le délégué d'une institution de retraite professionnelle visé à l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, de ladite directive ;
- e) les institutions de retraite gérant des régimes de retraite qui sont considérés comme des régimes de sécurité sociale relevant du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, ainsi que toute entité juridique créée aux fins d'investissements de tels régimes ;
- f) un fonds d'investissement alternatif, ci-après « FIA », géré par un gestionnaire de fonds d'investissement alternatifs au sens de l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, point b), de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010, ou un FIA surveillé en vertu de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la Société d'investissement en capital à risque (SICAR) ;
- g) les OPCVM au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ;
- h) les contreparties centrales au sens de l'article 2, point 1), du règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux ;
- i) les dépositaires centraux de titres au sens de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1), du règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) n° 236/2012. ;
- j) ~~les entités de titrisation au sens de l'article 2, point 2), du règlement n° (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE et les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 648/2012.~~**

(2) Les surcoûts d'emprunt encourus au titre d'un exercice d'exploitation par un contribuable ne peuvent être déduits qu'à concurrence du montant le plus élevé des deux montants suivants :

- a) 30 pour cent de l'EBITDA du contribuable ;
- b) 3 millions d'euros.

(3) Au cas où la fraction d'EBITDA établie conformément à l'alinéa 2, lettre a) excède le montant des surcoûts d'emprunt, pourvu que ce dernier montant soit supérieur à 3 millions d'euros, cet excédent, constituant la capacité inemployée de déduction des intérêts, peut être reporté en avant sur les cinq exercices d'exploitation subséquents. Cette capacité inemployée est en outre à réduire des surcoûts d'emprunt portés en déduction conformément à l'alinéa 4. Seul celui dans le chef duquel la capacité inemployée a pris naissance est en droit de la reporter en avant.

(4) Le contribuable peut déduire, jusqu'à concurrence du montant de la déduction maximale déterminée conformément à l'alinéa 2, diminué des surcoûts d'emprunt déduits en application du même alinéa 2, les surcoûts d'emprunt qui n'ont pas été déductibles au titre d'un exercice d'exploitation antérieur et qui n'ont pu être déduits pendant aucun exercice d'exploitation subséquent par application des dispositions du présent article. Les surcoûts d'emprunt les plus anciens sont déductibles en premier. Seul celui qui a supporté les surcoûts d'emprunt peut les porter en déduction.

(5) Le contribuable peut déduire les surcoûts d'emprunt qui dépassent le montant de la déduction maximale déterminé conformément à l'alinéa 2 jusqu'à concurrence des capacités inemployées au cours des cinq derniers exercices d'exploitation réduites des surcoûts d'emprunt qui, au titre des mêmes exercices, ont été déduits en application du présent alinéa. Les capacités inemployées les plus anciennes sont décomptées en premier.

(6) Lorsque le contribuable est membre d'un groupe consolidé à des fins de comptabilité financière, l'intégralité des surcoûts d'emprunt est, sur demande, déductible si le contribuable peut démontrer que le ratio entre ses fonds propres et l'ensemble de ses actifs est égal ou supérieur au ratio équivalent du groupe, pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

- a) le ratio entre les fonds propres d'un contribuable et l'ensemble de ses actifs est considéré comme égal au ratio équivalent du groupe si le ratio entre les fonds propres du contribuable et l'ensemble de ses actifs est inférieur de deux points de pourcentage au maximum ; et
- b) l'ensemble des actifs et des passifs est estimé selon la même méthode que celle utilisée dans les états financiers consolidés établis conformément aux normes internationales d'information financière ou au système national d'information financière d'un État membre.

(7) Sont exclus du champ d'application de l'alinéa 2, les surcoûts d'emprunt afférents aux :

- a) emprunts qui ont été contractés avant le 17 juin 2016, mais cette exclusion ne s'étend à aucune modification ultérieure de ces emprunts ;
- b) emprunts utilisés pour financer un projet d'infrastructures publiques à long terme, lorsque l'opérateur du projet, les coûts d'emprunt, les actifs et les revenus se situent tous dans l'Union européenne. Dans ce cas, tout revenu provenant d'un projet d'infrastructures publiques à long terme est exclu de l'EBITDA.

(8) Par dérogation à l'alinéa 2, la déduction des surcoûts d'emprunt est intégralement admise :

- a) si le contribuable est une entreprise financière ;
- b) si le contribuable est une entité autonome.

\*

## **FICHE FINANCIERE**

(art. 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité  
et la Trésorerie de l'État)

Le projet de loi n'aura pas d'impact sur le budget de l'Etat.

\*



## FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet :</b>	<b>Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu</b>
<b>Ministère initiateur :</b>	<b>Ministère des Finances</b>
<b>Auteur(s) :</b>	<b>Ministère des Finances</b>
<b>Téléphone :</b>	
<b>Courriel :</b>	
<b>Objectif(s) du projet :</b>	<b>Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu suite à une procédure d'infraction lancée par la Commission européenne</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :</b>	
<b>Date :</b>	<b>14/02/2022</b>

### Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui  Non   
Si oui, laquelle/lesquelles :  
Remarques/Observations :
- Destinataires du projet :
  - Entreprises/Professions libérales : Oui  Non
  - Citoyens : Oui  Non
  - Administrations : Oui  Non
- Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)  
Remarques/Observations :
- 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 :
- 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 :
- Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui  Non

<sup>1</sup> N.a. : non applicable.

<sup>2</sup> 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.

Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total ?  
(nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)

7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (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 personnel<sup>4</sup> ? 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.   
Sinon, pourquoi ?
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 :
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 :

<sup>3</sup> 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.).

<sup>4</sup> 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)

**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 : pas de distinction au niveau du sexe
  - 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 évaluation<sup>5</sup> ? 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](http://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 transfrontaliers<sup>6</sup> ? 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](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)





## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 14 mars 2022

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1er février 2022
2. 7967 Projet de loi portant
  - 1° Création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière ; et
  - 2° Modification de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Présentation et adoption d'un amendement parlementaire
3. 7944 Projet de loi portant approbation de la « Convention between the Grand Duchy of Luxembourg and the Federal Democratic Republic of Ethiopia for the elimination of double taxation with respect to taxes on income and on capital and the prevention of tax evasion and avoidance, faite à Luxembourg, le 29 juin 2021 »
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'État
4. 7965 Projet de loi portant approbation de l'Avenant, fait à Luxembourg, le 31 août 2021, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Luxembourg le 17 septembre 1970, tels que modifiés par les Avenants du 11 décembre 2002, du 16 juillet 2009 et du 5 décembre 2017
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
5. 7974 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Arsène Jacoby, Directeur des Affaires multilatérales, développement et compliance du ministère des Finances

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité du ministère des Finances

M. Matthieu Gonner, Mme Polyxeni Kotoula, du ministère des Finances

M. Pitt Sietzen, attaché parlementaire du groupe politique DP

M. Laurent Besch, Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

M. Micael Borges, de l'Administration parlementaire (Service des Relations publiques)

M. Sam Elsey, Stagiaire

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

## **1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1<sup>er</sup> février 2022**

La Commission des Finances et du Budget approuve le projet de procès-verbal de la réunion du 1<sup>er</sup> février 2022.

## **2. 7967 Projet de loi portant 1° Création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière ; et 2° Modification de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière**

La Commission des Finances et du Budget nomme Monsieur André Bauler (DP) en tant que rapporteur du projet de loi 7967.

\*

Le Directeur des Affaires multilatérales, développement et compliance du ministère des Finances prend la parole pour présenter le projet de loi 7967.

Le Luxembourg est déjà doté d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière depuis octobre 2010. Depuis l'abrogation de la loi du 27 octobre 2010<sup>1</sup> par la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière, la base légale pour ce comité a toutefois été supprimée. Partant, le présent projet de loi vise à

<sup>1</sup> Loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

doter ce comité – qui n’a pourtant pas cessé ses activités – d’une nouvelle base légale. À cette occasion, des réflexions ont été menées pour préciser le rôle de ce comité et de revoir sa composition.

Le comité assure le suivi des sanctions financières visant à lutter contre le financement du terrorisme et le blanchiment d’argent et à prévenir la prolifération et le financement des armes de destruction massive et garantit une plateforme d’échange et de coordination pour les différentes autorités intervenantes. Il a notamment joué un rôle important dans la coordination liée aux mesures restrictives dans le contexte de l’annexion de la Crimée en Ukraine.

Il est proposé que ce comité soit composé non seulement de représentants de ministères, mais également par des autorités de surveillance. Le comité est présidé par le ministère des Finances, qui est compétent pour la mise en œuvre des sanctions financières européennes et internationales. Le comité se compose également d’un représentant du ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, d’un représentant du ministre ayant la Justice dans ses attributions, d’un représentant de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF), d’un représentant du Commissariat aux Assurances (CAA), d’un représentant de l’Administration de l’Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED) et d’un représentant de la Cellule de Renseignement Financier.

Le comité peut inviter à ses réunions des représentants d’autres autorités publiques, judiciaires ou administratives, des experts externes, ainsi que des représentants des personnes physiques et morales qui sont tenues d’exécuter les interdictions et mesures restrictives prévues par la loi du 19 décembre 2020.

Dans ce contexte, le Directeur renvoie à l’avis de l’Institut des réviseurs d’entreprises (IRE) du 7 mars 2022, qui estime qu’il pourrait valablement contribuer :

- à la remontée des difficultés rencontrées par ses membres dans l’application concrète des dispositions existantes ;
- à l’identification des besoins d’information et de diffusion des connaissances par les autorités nationales auprès de ses membres ;
- au commentaire utile, sur base de l’expérience pratique et concrète de ses membres, des avant-projets de loi et règlements grand-ducaux en la matière ;
- au commentaire utile des projets de lignes directrices destinées à ses membres.

Partant, il est proposé d’amender le projet de loi et d’inclure les organismes d’autorégulation parmi les partenaires que le comité de suivi de mesures restrictives en matière financière peut consulter ou inviter à ses réunions.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la proposition de l’IRE et adopte l’amendement parlementaire unique.

Le Directeur tient à souligner que le contexte actuel lié à la guerre en Ukraine démontre l’importance d’un tel comité de suivi. Par ailleurs, dans sa recommandation 2, le Groupe d’action financière (GAFI) estime qu’il soit nécessaire que les pays assurent « *que les responsables de l’élaboration des politiques (...), les autorités de contrôle et les autres autorités compétentes concernées, tant au niveau opérationnel qu’à celui de l’élaboration des politiques, disposent de mécanismes efficaces leur permettant de coopérer et, le cas échéant, de se coordonner au plan national pour l’élaboration et la mise en œuvre des politiques et des activités visant à lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive [...].* »

Enfin, il est également profité de ce projet de loi pour corriger une erreur matérielle qui s'est glissée dans le texte de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

\*

Suite à la présentation du projet de loi, le Président de la Commission des Finances et du Budget, Monsieur André Bauler (DP), pose la question de savoir pourquoi le comité de suivi n'est pas composé d'un représentant du ministère ayant l'Économie dans ses attributions.

Le Directeur des Affaires multilatérales, développement et compliance du ministère des Finances répond qu'il y a lieu de distinguer les sanctions financières des licences d'exportation, pour lesquelles seul le ministère de l'Économie est responsable. Cela ne veut néanmoins pas dire que le comité de suivi ne pourra pas au cas par cas se concerter avec le ministère de l'Économie. Une concertation entre le ministère de l'Économie et le ministère des Finances existe déjà aujourd'hui pour les demandes d'autorisation d'exportation.

Monsieur Bauler affirme ensuite que selon les dires de la presse, les plateformes de cryptomonnaies pourraient être exploitées pour contourner les sanctions financières décidées à l'encontre de la Russie dans le contexte de la guerre en Ukraine. Il pose la question de savoir comment le comité de suivi réagit face à une telle menace.

Le Directeur explique que ces plateformes sont soumises au cadre légal luxembourgeois et au contrôle de la CSSF. Partant, elles doivent veiller également au respect des sanctions financières. Le problème du contournement des sanctions financières par les plateformes de cryptomonnaies est néanmoins bien réel, surtout dans les pays qui ne sont pas soumis aux sanctions adoptées au niveau européen. Il précise toutefois que selon une analyse préliminaire de la CSSF, le système tel qu'appliqué au Luxembourg pour les sanctions financières est efficace et donc que difficilement contournable. Si des moyens sont trouvés pour contourner les sanctions financières, alors de telles infractions ne peuvent que concerner des montants assez résiduels.

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) prend la parole pour souligner l'importance d'un comité de suivi pour les mesures restrictives en matière financière, surtout dans le contexte actuel lié à la guerre en Ukraine. De la présentation du Directeur des Affaires multilatérales, développement et compliance et de la réunion de la Commission des Finances et du Budget avec le Directeur de la CSSF<sup>2</sup>, Monsieur Mosar retient que la mise en œuvre des sanctions financières au Luxembourg semble reposer sur un nombre important d'acteurs. Aux yeux de l'orateur, une telle approche décentralisée n'est pas avantageuse dans des situations extrêmes comme celle que connaît l'Europe actuellement. Ainsi, il se demande si le Luxembourg ne ferait pas mieux d'opter pour une approche plus centralisée, comme celle adoptée par la France avec TRACFIN<sup>3</sup>. Aujourd'hui, force est de constater que le Luxembourg ne semble pas avoir les mêmes moyens que les autres pays. Alors que de nombreux pays ont pu rapidement réagir aux sanctions à l'encontre de la Russie liées à la guerre en Ukraine en procédant à des saisies de biens immobiliers et mobiliers russes, le Luxembourg n'a pour l'instant pas encore eu recours à une telle mesure.

---

<sup>2</sup> Voir procès-verbal de la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 11 mars 2022

<sup>3</sup> TRACFIN est un service de renseignement placé sous l'autorité du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance en France. Il concourt au développement d'une économie saine en luttant contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le Service est chargé de recueillir, analyser et enrichir les déclarations de soupçons que les professionnels assujettis sont tenus, par la loi, de lui déclarer. TRACFIN n'est pas habilité à recevoir et traiter les informations transmises par des particuliers. (source : <https://www.economie.gouv.fr/tracfin>)



L'orateur exprime en outre son désaccord avec la composition du comité de suivi. À ses yeux, il serait judicieux d'y prévoir un représentant du ministère public, étant donné que cette instance est responsable pour poursuivre les violations des sanctions financières. Monsieur Mosar demande en outre pourquoi il n'est pas proposé que la Banque centrale du Luxembourg (BCL) soit représentée dans ce comité. En effet, étant donné que l'octroi de licences bancaires revêt aujourd'hui des compétences de la Banque centrale européenne (BCE), un représentant de la BCL aurait le mérite de faciliter les échanges avec la BCE dans le cas d'une violation d'une sanction financière par une banque ou un fonds. En effet, la CSSF a indiqué à la Commission des Finances et du Budget ne pas être en mesure de retirer les licences à ces entités en cas de méconnaissance d'une sanction financière. Monsieur Mosar tient toutefois à exprimer son accord pour inclure les organismes d'autorégulation parmi les partenaires du comité de suivi.

Aux propos de Monsieur Mosar, le Directeur répond que dans la mise en œuvre de sanctions financières, une approche décentralisée et une approche centralisée ont chacune leurs avantages et désavantages. Plus les autorités sont spécialisées, plus une approche décentralisée est susceptible d'être plus avantageuse.

Le Directeur explique qu'il faut distinguer les sanctions financières qui visent le gel d'avoirs financiers des discussions menées actuellement au niveau européen concernant les saisies et les confiscations de biens. Les saisies et les confiscations vont de pair avec un transfert de propriété et une telle mesure n'a jusqu'à maintenant jamais été envisagée dans le cadre du régime des sanctions. Pour l'instant, les sanctions financières visaient toujours un gel d'avoirs économiques.

En référence aux saisies évoquées par Monsieur Mosar, le Directeur cite l'exemple d'un gel d'un bien économique (un yacht) réalisé en France. Ce n'est qu'au moment où le propriétaire de ce bien a voulu contourner cette sanction et que la Douane a pu constater une infraction liée au contournement de cette sanction, qu'une confiscation a pu être réalisée. Cet exemple montre que les saisies et les confiscations ne peuvent qu'être faites si un État est doté d'un cadre légal adéquat. Une *task force* européenne nommée « *Freeze and Seize* » a été créée pour assurer la coordination, au niveau européen, de la mise en œuvre des sanctions contre les oligarques russes et biélorusses.

Ceci dit, il convient de préciser que les sanctions financières, qui impliquent un blocage d'avoirs financiers, sont les mesures les plus efficaces car elles ont le plus d'impact. Les oligarques russes visés par les sanctions financières actuelles rassemblent des avoirs totaux d'environ 15 milliards d'euros et la plupart de ces montants sont investis dans des actifs financiers. Partant, il convient de mettre les différentes mesures en perspective et d'admettre que les sanctions passant par le secteur financier sont plus percutantes.

En référence aux questions de Monsieur Mosar relatives à la composition du comité de suivi, le Directeur rappelle que le projet de loi prévoit également un membre de la Cellule de Renseignement Financier. Par ailleurs, le Directeur tient à attirer l'attention sur le fait que les dénonciations relèvent de la compétence des autorités compétentes (CSSF, CAA, organismes d'autorégulation etc.). Si ces autorités constatent une infraction, elles sont obligées de la dénoncer au Parquet et de charger donc la justice de mener de son côté une enquête. Les autorités de surveillance qui font partie du comité ont également à leur disposition des moyens alternatifs pour réagir face à des violations de sanctions financières. Elles peuvent notamment infliger des pénalités pécuniaires qui peuvent aller de 12 500 euros à 5 millions d'euros. Les infractions qui relèvent du pénal peuvent être sanctionnées par une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 5 ans.

Le ministère des Finances avait proposé à la BCL un siège au sein du comité de suivi mais cette dernière avait refusé de devenir un membre permanent pour des raisons

d'indépendance. La BCL avait cependant exprimé son intérêt à coopérer avec ledit comité au cas par cas.

Monsieur Mosar intervient pour exprimer ses doutes par rapport à l'approche de l'État relative aux sanctions financières. De la réunion avec le Directeur de la CSSF, Monsieur Mosar a retenu que la CSSF ne dispose pas d'une large marge de manœuvre en la matière. La CSSF ne serait que compétente pour réaliser des contrôles et les conséquences qui découlent d'une infraction liée à une sanction financière relèveraient des compétences du ministère des Finances. Pour ce qui concerne les banques (notamment Gazprom) et les fonds d'investissements, la CSSF avait indiqué que tout retrait de licences est décidé au niveau de la BCE. Au vu de ce qui précède, l'orateur souligne qu'il y a lieu de clarifier une fois pour toutes la répartition des responsabilités en la matière dans le cadre d'une réunion en commission parlementaire.

L'orateur affirme que la Cellule de Renseignement financier poursuit une mission claire, mais n'a, en l'occurrence, pas de compétence par rapport à des domiciliataires qui sont tenus d'appliquer des sanctions financières à l'encontre des sociétés de participations financières. Partant, Monsieur Mosar se demande comment une dénonciation est possible sans la présence du Parquet dans le comité de suivi.

Pour ce qui concerne les saisies, Monsieur Mosar consent que le droit à la défense doit être respecté, mais indique qu'il faut néanmoins admettre que dans le contexte de la guerre en Ukraine les actions luxembourgeoises restent assez médiocres par rapport aux actions menées par les autres pays.

Le Directeur explique que les compétences des autorités intervenant dans le contexte des sanctions financières sont clairement définies dans la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière. Lorsque, par exemple, une banque doit appliquer une sanction financière, il relève des compétences de la CSSF de contrôler que l'acteur a bel et bien mis en place la sanction en gelant les comptes bancaires. La CSSF a la possibilité de sanctionner la banque par des amendes, si pour des raisons quelconques, elle n'a pas rempli les obligations qui lui ont été imposées. Cet exemple montre que la mise en œuvre en pratique des sanctions financières relève de la compétence de toute entité professionnelle qui est face à une relation clientèle avec une personne visée par une telle sanction. Le ministère des Finances n'a pas les outils pour geler directement des comptes bancaires.

Pour ce qui concerne les confiscations et les saisies, il convient de noter que certains pays disposent d'un cadre légal qui leur permette de réagir facilement et plus aisément dans le contexte actuel. À défaut d'un cadre légal similaire, le Luxembourg se doit de préserver l'État de droit. Une saisie ordonnée par l'État sans base légale est facilement contestable devant les tribunaux. Au vu de ce qui précède, il est essentiel qu'un cadre harmonisé soit conçu au niveau européen qui permette aux États membres de réagir adéquatement face à la situation actuelle.

Enfin, le Directeur précise que, pour l'instant, jamais une entité européenne ou, en particulier, une banque européenne n'a été visée par le régime de sanctions. Ces décisions ne sont pas prises au niveau de la BCE, mais au niveau européen par les États membres via un règlement européen du Conseil ou de la Commission. Les sanctions financières prises au niveau international, sont adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Monsieur Mosar prend la parole pour exprimer à nouveau ses doutes par rapport à l'approche luxembourgeoise et de son efficacité dans le contexte actuel lié à la guerre en Ukraine. Bien entendu, les confiscations et saisies doivent se réaliser dans le respect du cadre légal en vigueur mais il serait important de savoir quel ministère serait actuellement compétent pour mettre en œuvre de telles mesures au Luxembourg.

Monsieur André Bauler intervient pour souligner que le Luxembourg est un État de droit et qu'il faut éviter de réaliser des saisies et des confiscations sans base légale.

Monsieur Mosar répond qu'il est alors d'autant plus important que le comité de suivi soit doté d'un membre permanent du ministère public.

Le Directeur tient à préciser que le comité de suivi n'a pas de compétences décisionnelles. Les décisions sont individuellement prises par les autorités compétentes. L'orateur explique en outre que le comité de suivi a une longue expérience dans la coordination des sanctions financières (guerre en Lybie, guerre en Syrie, guerre en Afghanistan, l'annexion de la Crimée). Il n'existe aucune preuve qui démontre que le système actuellement mis en place ne serait pas efficace. Pour ce qui concerne les saisies, il réitère qu'une telle mesure n'a, jusqu'à l'heure actuelle, jamais été un sujet dans le contexte du régime des sanctions.

À l'issue des discussions, le Président de la Commission propose d'organiser une réunion jointe avec la Commission de la Justice pour discuter, entre autres, sur le cadre légal relatif aux confiscations et aux saisies.

La Commission des Finances et du Budget exprime son accord relatif à la proposition de Monsieur Bauler. Madame la Députée Josée Lorschée (déi gréng) indique qu'elle tâchera d'en parler avec le Président de la Commission de la Justice.

**3. 7944    Projet de loi portant approbation de la « Convention between the Grand Duchy of Luxembourg and the Federal Democratic Republic of Ethiopia for the elimination of double taxation with respect to taxes on income and on capital and the prevention of tax evasion and avoidance, faite à Luxembourg, le 29 juin 2021 »**

La Commission des Finances et du Budget nomme Monsieur Guy Arendt (DP) en tant que rapporteur du projet de loi 7944.

\*

Le Directeur de la Fiscalité prend la parole pour présenter le projet de loi 7944, qui a pour objet l'approbation de la Convention entre le Luxembourg et l'Éthiopie pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales, et du Protocole y relatif, faits à Luxembourg, le 29 juin 2021.

La signature d'une convention de non-double imposition avec l'Éthiopie était une priorité pour le Luxembourg, en raison des intérêts économiques existants. Le marché éthiopien est en effet considéré comme actuellement encore sous-exploité. Les négociations se sont déroulées dans un climat constructif.

Le texte final tient compte des intérêts nationaux des deux États contractants. Les modèles de convention du Luxembourg et de l'Éthiopie ont servi de base lors des discussions. La convention réunit des dispositions du modèle luxembourgeois (reposant sur le modèle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) plutôt basé sur le droit d'imposition du pays de résidence) et du modèle éthiopien (reposant sur le modèle de l'Organisation des Nations Unies plutôt basé sur le droit d'imposition du pays de la source).

La convention respecte tous les standards minimaux et de transparence. Elle contient également des dispositions relatives à la règle du « critère des objectifs principaux »<sup>4</sup> (« *principal purpose test* »), à la procédure amiable dans le cas d'un désaccord relatif au droit d'imposition et à l'échange sur demande.

Le Directeur passe ensuite en revue certaines particularités de la convention :

- Le taux de la retenue à la source sur les dividendes est fixé à 10% et est réduit à 5% dans le cas où le bénéficiaire effectif des dividendes détient au moins 25% des participations de la société.
- Un taux de retenue à la source de 5% est applicable sur les intérêts. Ce taux peut être réduit à 0% si le bénéficiaire effectif des intérêts est une collectivité étatique ou locale, une banque centrale ou une agence de financement (comme par exemple l'Office du Ducroire).
- Les redevances sont soumises à un taux de retenue à la source de 5%. À noter que le Luxembourg n'applique pas de retenue sur les redevances.
- Le droit d'imposition retenu pour les pensions légales et complémentaires est celui du pays de la source. Il s'agit d'une disposition particulièrement favorable pour le Luxembourg.
- Les fonds d'investissement peuvent, selon la situation, bénéficier d'un taux de retenue à la source plus faible. Un taux plus faible peut notamment être appliqué sur des redevances et dividendes perçus par un fonds d'investissement qui réalise des investissements en Éthiopie.

\*

Dans son avis, le Conseil d'État n'a pas émis d'observations particulières relatives au projet de loi 7944.

\*

Suite à la présentation du projet de loi, Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) prend la parole pour accueillir favorablement la démarche du Luxembourg visant à conclure une convention de non-double imposition avec l'Éthiopie. Ces conventions contribuent en effet fortement à la compétitivité de la place financière du Luxembourg. L'orateur fait ensuite remarquer que l'Éthiopie n'a pas signé l'instrument international multilatéral (MLI) de l'OCDE et demande si le ministère peut expliquer les raisons qui ont amené ledit pays à refuser de signer l'instrument. Ensuite Monsieur Mosar aimerait connaître la liste des pays africains qui ont conclu une convention de non-double imposition avec le Grand-Duché.

En réponse à la première question de Monsieur Mosar, le Directeur de la Fiscalité confirme que l'Éthiopie n'a pas signé le MLI mais indique ne pas en connaître les raisons. L'intégration de tous les standards minimaux dans la convention que le présent projet de loi vise à approuver est toutefois équivalente à la signature du MLI. En effet, si deux pays ont signé le MLI, alors leur convention a été automatiquement mise à jour. Si un des pays n'a pas signé le MLI, alors leur convention est adaptée aux standards de l'OCDE dans le cadre d'une négociation. La convention entre le Luxembourg et l'Éthiopie est une première et intègre donc d'office les standards minimaux posés par l'OCDE.

En réponse à la deuxième question de Monsieur Mosar, le Directeur de la Fiscalité énumère certains pays africains avec lesquels le Luxembourg a conclu une convention de non-double imposition : Afrique du Sud, Botswana, Ghana, Cap Vert, Maroc, Ruanda et Sénégal. La liste

---

<sup>4</sup> Cette clause prévoit que si des opérations sont mises en place principalement dans le but de profiter d'un avantage octroyé par une convention fiscale, alors cet avantage pourra être refusé.

entière des conventions en vigueur où en cours de négociation est disponible sur le site internet de l'Administration des contributions directes<sup>5</sup>.

**4. 7965    Projet de loi portant approbation de l'Avenant, fait à Luxembourg, le 31 août 2021, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Luxembourg le 17 septembre 1970, tels que modifiés par les Avenants du 11 décembre 2002, du 16 juillet 2009 et du 5 décembre 2017**

La Commission des Finances et du Budget nomme Monsieur Guy Arendt (DP) en tant que rapporteur du projet de loi 7965.

\*

Le Directeur de la Fiscalité prend la parole pour présenter le projet de loi 7965, visant à approuver l'avenant du 31 août 2021 relatif à la Convention entre le Luxembourg et la Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif. L'avenant prévoit le rehaussement du seuil de tolérance de 24 jours ouvrables à 34 jours ouvrables. Ce seuil détermine le nombre de jours où l'État de résidence d'un salarié renonce à imposer les rémunérations qui sont liées à une activité exercée sur son territoire (par exemple en cas de télétravail) ou sur le territoire d'un État tiers (par exemple en cas d'un voyage d'affaires). Ce seuil est applicable de façon rétroactive à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

\*

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) prend la parole pour demander si le Luxembourg est également en négociation avec la France pour augmenter le seuil de tolérance. Ensuite, il aimerait savoir s'il est prévu que les accords amiables conclus avec la France, la Belgique et l'Allemagne dans le contexte de la pandémie Covid-19 seront reconduits.

À la question de Monsieur Mosar, le Directeur de la Fiscalité répond que des discussions sont actuellement en cours avec la France visant à augmenter définitivement le seuil de tolérance de 29 jours à 34 jours. Alors que ces discussions ne sont à l'heure actuelle pas encore clôturées, la France a néanmoins déjà donné son accord de principe pour une augmentation de ce seuil. Le Luxembourg est également en contact avec l'Allemagne, mais les discussions relatives à une augmentation du seuil n'ont que très peu avancé. L'Allemagne est toutefois au courant que le seuil de tolérance avec la Belgique a été augmenté.

Pour ce qui concerne la reconduction des accords amiables conclus dans le cadre de la pandémie avec la France et la Belgique, le Directeur précise que si ces pays ne dénoncent pas ces accords d'ici fin mars, alors ils seront reconduits automatiquement jusqu'à fin juin. De son côté, le Luxembourg n'envisagera pas de les dénoncer. La Belgique a d'ores et déjà fait part de son intérêt pour reconduire l'accord. La France ne s'est pas encore manifestée.

Dans le contexte de l'accord amiable conclu avec l'Allemagne, si les deux pays restent silencieux d'ici fin mars alors l'accord tombera sous l'ancien régime et devra être reconfirmé de mois en mois. Les deux pays auront donc ainsi la possibilité de mettre un terme à l'accord tous les mois. Le Luxembourg s'est déjà manifesté auprès de l'Allemagne avec la proposition

---

<sup>5</sup> <https://impotsdirects.public.lu/fr/conventions/luxembourg.html>

de reconduire automatiquement l'accord jusqu'à fin juin. Pour l'instant, le Grand-Duché n'a pas encore eu de retour de la part de l'Allemagne.

## **5. 7974 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

La Commission des Finances et du Budget nomme Monsieur André Bauler (DP) en tant que rapporteur du projet de loi 7974.

\*

Le Directeur de la Fiscalité prend la parole pour présenter le projet de loi 7974 qui introduit une modification ponctuelle de l'article 168*bis* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (LIR). Ce projet de loi est une réponse à un avis motivé de la Commission européenne adressé au Luxembourg en raison de l'ajout par le Luxembourg des entités de titrisation à la liste des types d'entreprises financières de l'article 2, paragraphe 5, de la directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (ATAD1) en vue de permettre leur exclusion du champ d'application des règles de limitation des intérêts de l'article 4 d'ATAD1.

La règle de limitation de la déductibilité des intérêts a pour objet de limiter l'érosion de la base d'imposition par le recours à la déduction de montants excessifs d'intérêts sur les dettes qu'un contribuable peut contracter. L'article 168*bis* LIR transpose en droit fiscal luxembourgeois la règle de limitation de la déductibilité des intérêts considérés excessifs en introduisant un plafonnement de la déduction des surcoûts d'emprunt<sup>6</sup> à hauteur de 30% de l'EBITDA<sup>7</sup> fiscal<sup>8</sup>.

L'article 168*bis* prévoit toutefois également des possibilités d'exclusion offertes par la directive ATAD1 à la règle de limitation de la déductibilité des intérêts. En vertu de l'ATAD1, la déduction intégrale des surcoûts d'emprunt est permise si le contribuable est notamment une entreprise financière. L'article 2 de l'ATAD1 énumère les entités considérées comme étant une entreprise financière. La définition inclue notamment les établissements de crédit, les entreprises d'assurance, les entreprises de réassurance, les institutions de retraite professionnelle, un fonds d'investissement alternatif, les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), les contreparties centrales et les dépositaires centraux de titres<sup>9</sup>.

Alors que la liste des entreprises financières fixée dans l'article 2 de la directive avait été entièrement reprise par le Luxembourg, le Grand-Duché avait néanmoins ajouté une entité supplémentaire non-prévue dans la directive, à savoir les entités de titrisation au sens de l'article 2, point 2), du règlement n° (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE et les règlements (CE) no 1060/2009 et (UE) no 648/2012 (règlement européen 2017/2402).

<sup>6</sup> Le montant des surcoûts d'emprunt correspond à la différence entre, d'une part, les coûts d'emprunt déductibles et supportés par le contribuable et, d'autre part, les revenus d'intérêts imposables et autres revenus imposables économiquement équivalents perçus par ce même organisme. (Source : circulaire du directeur des contributions – L.I.R. n°168*bis*/1 du 8 janvier 2021)

<sup>7</sup> Bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements

<sup>8</sup> Cette règle s'applique uniquement pour les contribuables, lorsque les surcoûts d'emprunt excèdent 3 millions d'euros.

<sup>9</sup> Pour plus de détails, voir article 2 de la directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (ATAD1)

Dans une lettre de mise en demeure, la Commission européenne a estimé que la liste, telle que prévue dans l'article 2 de la directive, est exhaustive et que la liste des types d'entreprises financières est statique et ne peut donc pas être étendue à d'autres types d'entités. Partant, la Commission est d'avis que le Luxembourg a interprété l'exclusion prévue dans la directive<sup>10</sup> de façon trop extensive et n'a pas correctement transposé l'ATAD1.

Malgré la réponse des autorités luxembourgeoises à la lettre de mise en demeure, considérant notamment qu'il serait tout à fait possible d'exclure de la règle de limitation des intérêts, des entités financières réglementées au niveau européen par des textes postérieurs à l'adoption de l'ATAD1, la Commission a maintenu sa position et a émis un avis motivé à l'encontre du Luxembourg.

Au vu de ce qui précède, le ministère des Finances a décidé de remédier à l'avis motivé de la Commission européenne, en déposant le présent projet de loi qui vise à supprimer les entités de titrisation de l'article 168*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>, numéro 7, de la LIR.

Le Directeur de la Fiscalité précise que le ministère des Finances a eu une discussion avec les représentants de la place financière relative à ce changement législatif afin d'en appréhender l'impact potentiel. De ces discussions, le ministère a retenu que l'impact de ce projet de loi sur la place financière est assez limité. En effet, la majorité des entités de titrisation opérant au Luxembourg ne sont pas visées par le règlement européen 2017/2402 et ne sont donc pas concernées par l'exclusion de la règle de limitation de la déductibilité des intérêts prévue dans la LIR. L'orateur explique en outre que les entités de titrisation visées par le règlement européen 2017/2402 sont structurées de façon à ce que la majorité de revenus correspondent à des revenus d'intérêts et que, de ce fait, la question de la règle de limitation de la déductibilité des intérêts ne se pose pas (le surcoût d'emprunt, donc le différentiel entre les coûts d'emprunt déductibles et les revenus d'intérêts de ces entités, est dans la majorité des cas en-dessous de 30% de l'EBITDA).

\*

Suite à la présentation du projet de loi, Monsieur Laurent Mosar (CSV) prend la parole pour demander tout d'abord si le ministère des Finances peut envoyer une copie de l'avis motivé de la Commission européenne à l'attention des membres de la Commission des Finances et du Budget.

Ensuite, Monsieur Mosar se dit soulagé d'entendre que cette modification législative n'aura qu'un faible impact sur le secteur financier. Il affirme toutefois ne pas partager l'avis de la Commission selon lequel les entités de titrisation ne devraient pas être visées par l'exclusion de la règle de limitation de la déductibilité des intérêts. Selon lui, une telle approche ouvre la possibilité pour d'autres pays, comme le Royaume Uni, d'offrir une niche et un avantage supplémentaire pour les entités de titrisation.

Le Directeur de la Fiscalité indique que l'avis motivé de la Commission européenne n'est pas public, mais pourra être envoyé à l'attention de la Commission des Finances et du Budget si la confidentialité du document est assurée.

Le Président de la Commission des Finances et du Budget, André Bauler (DP), propose que le ministère envoie l'avis motivé au secrétariat de la Commission. Avant envoi aux Députés, le document sera formaté de sorte à garantir sa confidentialité<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Voir article 5, paragraphe 7, de l'ATAD1

<sup>11</sup> Note secrétariat : L'avis motivé de la Commission européenne a été envoyé à l'attention des membres de la Commission des Finances et du Budget par courriel en date du 16 mars 2022, à titre confidentiel.

Luxembourg, le 20 avril 2022

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**



7974/01

N° 7974<sup>1</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967  
concernant l'impôt sur le revenu**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(30.3.2022)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier l'article 168bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (ci-après « LIR »).

Comme l'indique l'exposé des motifs, cette modification intervient suite à l'avis motivé adressé au Luxembourg par la Commission européenne au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en raison de l'ajout par le Luxembourg des entités de titrisation telles que visées à l'article 2, point 2), du règlement (UE) n° 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées (ci-après le « Règlement de 2017 ») à la liste des types d'« entreprises financières » visées à l'article 2, paragraphe 5, de la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (ci-après la « Directive ATAD1 ») dans le cadre de la transposition de cette directive en droit luxembourgeois.

Dans cet avis motivé, la Commission européenne estime que la liste des types d'entreprises financières au sens de l'article 2, paragraphe 5, de la Directive ATAD1 est de nature « statique » ou exhaustive et ne peut dès lors pas être étendue à d'autres types d'entités réglementées relevant du secteur financier. La Commission européenne en conclut que l'option de l'article 4, paragraphe 7, de la Directive ATAD1 permettant aux Etats membres d'exclure les « entreprises financières » du champ d'application de la règle de limitation de déductibilité des intérêts dudit article 4 ne peut pas s'appliquer aux entités de titrisation visées par le Règlement de 2017.

La Chambre de Commerce prend note, tout comme le gouvernement, de la position de Commission européenne en lien avec la liste des « entreprises financières ».

Elle remarque cependant que l'ajout par le gouvernement des entités de titrisation visées par le Règlement de 2017 à la liste des types d'« entreprises financières » visées à l'article 2, paragraphe 5, de la Directive ATAD1 dans le cadre de la transposition de cette dernière en droit luxembourgeois n'est pas dénué de fondement, dans la mesure où ces entités de titrisation ont été ajoutées récemment au niveau européen, avec d'autres entités également régulées, à la liste des entreprises financières actuellement mentionnées dans le projet de directive dite « *Unshell* » 2021/0434 (CNS)<sup>1</sup>.

Il pourrait aussi être argumenté que la raison de l'absence des sociétés de titrisation visées par le Règlement de 2017 dans la liste des « entreprises financières » de la Directive ATAD1 est seulement à la postériorité de ce dernier par rapport à la Directive ATAD1 et à l'absence de disposition quant à la mise à jour de cette liste dans cette dernière.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres remarques à formuler.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis.

---

<sup>1</sup> Lien vers le site de l'Union européenne

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7974/02

**N° 7974<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

---

## **PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967  
concernant l'impôt sur le revenu**

\* \* \*

### **AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(10.5.2022)

Par dépêche du 17 mars 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, le texte coordonné de l'article 168*bis* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (ci-après «LIR») que le projet sous examen entend modifier, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Par la prédite dépêche, la ministre des Finances a attiré l'attention du Conseil d'État sur le fait que le projet de loi sous rubrique est lié à une procédure d'infraction initiée par la Commission européenne contre le Grand-Duché de Luxembourg.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 5 avril 2022. Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

\*

### **CONSIDERATIONS GENERALES**

Tel qu'expliqué dans l'exposé des motifs, le projet de loi sous rubrique entend introduire une modification ponctuelle de l'article 168*bis* LIR afin de donner suite à l'avis motivé adressé au Grand-Duché de Luxembourg par la Commission européenne au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en raison de l'ajout par le Luxembourg des entités de titrisation visées à l'article 2, point 2 du règlement 2017/2402<sup>1</sup> à la liste des types d'«entreprises financières» visées à l'article 2, paragraphe 5, de la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (ci-après «directive ATAD1») dans le cadre de la transposition de cette directive en droit luxembourgeois.

En effet, en date du 14 mai 2020, la Commission européenne avait décidé d'envoyer des lettres de mise en demeure au Luxembourg et au Portugal, leur demandant de transposer correctement la règle de limitation des intérêts prévue par l'article 4 de la directive ATAD1. Dans le cadre de l'usage fait par le Luxembourg et le Portugal de la possibilité d'exempter les entreprises financières des règles de limitation des intérêts prévues par la directive ATAD1, la Commission a estimé que les législations nationales respectives vont cependant au-delà des exemptions autorisées en prévoyant une déductibilité illimitée des intérêts aux fins de l'impôt sur les sociétés pour les entités de titrisation visées à l'article 2, point 2, du règlement 2017/2402, qui ne sont pas considérées comme des «entreprises finan-

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE et les règlements (CE) no 1060/2009 et (UE) no 648/2012.

cières» au sens de la directive ATAD1. Cette mise en demeure fut suivie d'un avis motivé adressé le 2 décembre 2021 par la Commission au Luxembourg; la procédure d'infraction à l'égard du Portugal a déjà été clôturée en octobre 2020 suite à la modification par le Portugal de son droit interne.

Le projet sous rubrique entend dès lors modifier la définition des «entreprises financières» aux fins de la règle de limitation de la déductibilité des intérêts, en supprimant la référence aux entités de titrisation visées à l'article 2, point 2, du règlement 2017/2402. De par cette modification, ces entités de titrisation ne seront plus en mesure d'invoquer le bénéfice de la règle dérogatoire applicable aux «entreprises financières», inscrite à l'alinéa 8 de l'article 168bis L.I.R., et seront partant pleinement soumises à la règle de limitation de la déductibilité des intérêts.

\*

### EXAMEN DES ARTICLES

*Articles 1<sup>er</sup> et 2*

Sans observation.

\*

### OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, il convient de remplacer le point final par un point-virgule.

*Article 2*

Le Conseil d'État suggère de rédiger la disposition relative à l'entrée en vigueur selon la formule usuelle :

« **Art. 2.** La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 10 mai 2022.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Christophe SCHILTZ