



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 8047

Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique

Date de dépôt : 14-07-2022

Date de l'avis du Conseil d'État : 28-02-2023

Auteur(s) : Monsieur Gilles Roth, Député

Monsieur Laurent Mosar, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
14-07-2022	Déposé	8047/00	<u>3</u>
09-08-2022	Avis de la Chambre de Commerce (3.8.2022)	8047/01	<u>12</u>
26-09-2022	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (52) de la reunion du 26 septembre 2022	52	<u>21</u>
27-09-2022	Avis de la Chambre des Métiers (26.9.2022)	8047/02	<u>27</u>
24-10-2022	Avis de la Chambre des Salariés (20.10.2022)	8047/03	<u>30</u>
23-11-2022	Prise de position du Gouvernement - Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (23.11.2022)	8047/04	<u>35</u>
28-02-2023	Avis du Conseil d'État (28.2.2023)	8047/05	<u>38</u>

8047/00

N° 8047

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investis-
sissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique**

* * *

*Dépôt : (Monsieur Laurent Mosar, Député
et Monsieur Gilles Roth, Député) : 14.7.2022*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	2
3) Commentaire des articles	7
4) Fiche financière	8

*

EXPOSE DES MOTIFS

La contribution des micro-, petites et moyennes entreprises (PME) à l'économie luxembourgeoise est cruciale. Elles représentent 99.5 % des entreprises non-financières luxembourgeoises et sont à l'origine des deux tiers des emplois dans le secteur privé¹.

Plusieurs programmes d'action dans les pays voisins du Luxembourg (France, Belgique, Allemagne) et à travers l'Union Européenne ont été adoptés pour améliorer leur accès au financement qui est essentiel pour leur développement et leur pérennité, ainsi que pour la croissance de l'économie.

Au Luxembourg, il existe un écosystème de *start-up nation* qui peut bénéficier de premières aides opérationnelles et d'incubation comprenant notamment des aides à la création d'entreprises et au mentorat². Néanmoins, ces mesures peuvent avoir un effet limité par des années de crise sanitaire et n'ont pas pour vocation de proposer des incitants fiscaux à destination des investisseurs mettant des fonds à disposition de ces entreprises luxembourgeoises.

L'écosystème luxembourgeois de *start-up nation* serait avantageusement complété d'une mesure incitative à l'investissement en capital pour les investisseurs tout autant que l'ensemble du tissu de PME pourrait en sortir renforcé après des années de crise sanitaire.

La présente proposition de loi devrait être un incitatif pour les contribuables résidents à financer des sociétés de droit commun établies au Luxembourg ou dans tout Etat membre de l'Union Européenne ou de l'Espace Economique Européen s'inscrivant dans la durabilité voir engagées dans la transformation numérique.

1 Financing SMEs and Entrepreneurs 2020: An OECD Scoreboard, 29. Luxembourg. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4a25a6fb-en/index.html?itemId=/content/component/4a25a6fb-en>

2 <https://www.startupluxembourg.com/>

Il est un fait que l'épargne s'est fortement renforcée au cours des deux dernières années et on estime qu'une épargne excédentaire de 2 milliards d'euros existe dans le contexte actuel³. Avec la suppression de plusieurs dispositifs d'incitation en investissement en capital issu de la Loi du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique (dite loi RAU), aucune mesure fiscale incitative pour les apporteurs de fonds propres n'existe actuellement dans l'environnement luxembourgeois. Compte tenu du niveau d'épargne excédentaire estimé ainsi que de la préférence naturelle de l'épargne et des investissements luxembourgeois vers l'immobilier, il est proposé d'adopter des mesures incitatives pour rediriger l'investissement vers le tissu de PME. Ce type de mesures a été adopté dans d'autres pays et s'est avéré être un élément de politique économique et fiscale essentiel dans les pays les plus dynamiques et performants en termes d'entrepreneuriat. En outre, ces mesures visent à faciliter l'accès à l'investissement des PME qui ont souvent des besoins criants afin de consolider leur trésorerie et leur bilan, de se stabiliser après des années de crise sanitaire et de se développer.

Il est dès lors proposé d'accompagner l'investissement en capital par des mesures fiscales incitatives tout en restreignant le champ d'application du texte de loi proposé aux PME qui ont un besoin certain de renforcer leurs fonds propres et d'accéder au financement.

Les phases de lancement et de développement des petites et moyennes entreprises (au sens des nouveaux articles 129f et 129g proposés de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu) sont les plus risquées. Les premières années de vie d'une entreprise étant généralement cruciales pour leur survie, les faillites sont fréquentes au sein des entreprises de moins de 5 ans. Leur situation se consolide une fois ce cap passé au cours de la période des 5 à 10 ans suivant la constitution de l'entreprise. Aussi, les mesures de soutien aux PME proposées dans cette proposition de loi se concentrent sur les dix premières années de vie des PME luxembourgeoises, afin de les soutenir depuis leur création jusqu'à ce qu'elles aient atteint un certain stade de maturité. Cette période de 10 ans se retrouve dans différents mécanismes de soutien à l'investissement dans les pays frontaliers. La France a par exemple étendu ses mesures de soutien aux jeunes entreprises innovantes de 7 à 10 ans par la loi de finances pour 2022. En Belgique, le « *tax shelter* » couvre aussi des investissements sur les 10 premières années de vie d'une entreprise.

La capacité à rémunérer les investisseurs étant limitée dans les premières années, il est proposé d'introduire un abattement à l'investissement durable et numérique.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. A la suite de l'article 129e. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, il est inséré un nouvel article 129f. libellé comme suit:

« Art. 129f. (1) Au sens du présent article on entend par:

1. « activités économiques durables : activités définies en conformité de l'article 2, point 1. du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088,
2. « activités économiques numériques » : activités ayant pour objectif de permettre la transformation digitale et technologique de l'outil de production d'une société ou des services rendus par une société, que ce soit en modernisant un outil ou service existant ou en créant une nouvelle activité voire un nouveau service
3. « année d'acquisition »: l'année civile au cours de laquelle le prix de souscription des actions ou parts est libéré en numéraire,
4. « capital social »: le capital social au sens de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales,
5. « date d'acquisition »: la date à laquelle le prix de souscription est payé

³ Fondation IDEA, quelques réflexions sur le budget 2022 !, document de travail n°17, novembre 2021.

6. « petite entreprise »: une entreprise qui, à la date de clôture du bilan, ne dépasse pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants :
 - a. total du bilan: 4,4 millions d'euros
 - b. montant net du chiffre d'affaires: 8,8 millions d'euros
 - c. nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice: 50,
7. « prix de souscription »: le montant libéré en numéraire résultant de la souscription d'actions ou de parts à la constitution ou à l'augmentation du capital social d'une sociétés de capitaux. Ce montant peut être augmenté d'une éventuelle prime d'émission pour autant que cette prime d'émission corresponde dans le cadre d'une augmentation de capital à l'évolution positive de la valorisation des actions et parts par rapport à leur valeur nominale afin d'égaliser les droits financiers des actionnaires ou associés existants et des souscripteurs des nouvelles actions ou parts,
8. « sociétés de capitaux »: les sociétés anonymes, les sociétés européennes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée.

(2) Dans les conditions et limites spécifiées ci-dessous, les contribuables personnes physiques résidents qui souscrivent des actions ou parts sociales représentatives d'apports en numéraire dans le capital social des sociétés de capitaux définies au numéro 8 de l'alinéa 1^{er} et remplissant les conditions de l'alinéa 3, bénéficient, sous réserve des dispositions de l'alinéa 5, des avantages fiscaux prévus à l'alinéa 4 ci-dessous. Est considérée comme acquisition de titres représentatifs d'apports en numéraire la souscription à la constitution ou à l'augmentation d'un capital social par apports nouveaux pour autant que les actions et parts soient libérées en numéraire.

(3) Le présent article est applicable aux actions et parts d'une société de capitaux qui répond simultanément à toutes les conditions suivantes à la date de libération de l'apport en capital:

1. La société est i) une société résidente pleinement imposable au Grand-Duché et qui, aux termes d'une convention en matière de double imposition conclue par le Grand-Duché, n'est pas considérée comme ayant son domicile fiscal dans un autre Etat, ou ii) une société dont le principal établissement ou le siège de direction ou d'administration est établi dans un autre Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE) et qui dispose d'un établissement stable au Grand-Duché;
2. Le capital social de la société atteint le montant minimum fixé par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, et ce capital social minimum a été intégralement libéré en numéraire;
3. Les actions ou parts de la société sont nominatives;
4. la part des investissements de la société de capitaux concernée dans des activités économiques durables ou numériques ou la part du chiffre d'affaires de la société de capitaux concernée provenant d'activités économiques durables ou numériques représente au moins 20 pour cent respectivement de la totalité des investissements ou de la totalité du chiffre d'affaire de la société de capitaux concernée. La part des investissements précitée est contrôlée par un réviseur d'entreprises agréé, ou, le cas échéant, attestée par un réviseur d'entreprise agréé dans le cadre d'une mission d'assurance raisonnable selon la norme internationale de missions d'assurance. Cette part et le pourcentage correspondant à cette part par rapport respectivement à la totalité des investissements ou à la totalité du chiffre d'affaires de la société de capitaux concernée sont à inclure dans le rapport annuel ou dans un rapport d'assurance. Une attestation certifiée par le réviseur d'entreprises agréé, qui contient le pourcentage des investissements de la société de capitaux concernée dans des activités économiques durables ou numériques ou le pourcentage du chiffre d'affaires de la société de capitaux concernée provenant d'activités économiques durables ou numériques telles que définies précédemment est transmise à l'administration des contributions directes lors de la remise de la première déclaration d'impôt sur le revenu des collectivités qui suit la finalisation du rapport annuel, ou le cas échéant du rapport d'assurance ;
5. La société n'utilise pas les sommes perçues pour accorder des prêts ou toute autre forme de financement;

6. La société n'utilise pas les sommes perçues pour l'acquisition de parts ou actions. Les sommes perçues peuvent néanmoins être utilisées pour la souscription directe ou indirecte d'actions ou parts nouvellement émises dans une société remplissant les conditions de cet article ou de l'article 129g.;
7. La société n'utilise pas les sommes perçues pour réduire ou rembourser son capital, rembourser une prime d'émission ou tout autre compte de réserve à l'exception des résultats reportés et sauf si cette réduction de capital, de prime d'émission ou d'autres réserves est effectuée en vue de compenser une perte subie;
8. La société n'utilise pas les sommes perçues pour distribuer un dividende;
9. La société est une petite entreprise au sens de l'alinéa 1^{er} numéro 6;
10. La société a été constituée dans les 60 mois précédant la date d'acquisition;
11. A la date de libération du prix de souscription des actions ou parts nouvellement émises, la société n'a pas opéré de réduction de capital, de prime d'émission ou d'autres réserves autre qu'une réduction de capital, de prime d'émission ou d'autres réserves effectuées en vue de compenser une perte subie ;
12. La société ne fait pas l'objet d'une procédure d'insolvabilité et n'est pas en état de cessation de paiement;
13. La société ne fait pas l'objet d'une procédure de dissolution ou de fermeture judiciaire;
14. La société n'a pas de titres cotés en bourse;
15. La société n'est pas constituée à l'occasion d'une fusion, d'une scission de sociétés ou d'un transfert de siège statutaire ou d'administration centrale au Grand-Duché.

Les conditions visées au présent alinéa 3 numéros 7 à 14 doivent être remplies jusqu'à la fin d'une période de 12 mois suivant la date d'acquisition.

Les conditions visées au présent alinéa 3 numéros 1 à 6 doivent être remplies jusqu'à la fin des 36 mois suivant la date d'acquisition.

(4) Sur demande, les contribuables visés à l'alinéa 2 ci-dessus obtiennent un abattement de revenu imposable qualifié d'abattement à l'investissement dans la relance de l'entrepreneuriat durable et numérique qui est à faire valoir dans le cadre de l'imposition par voie d'assiette nonobstant les dispositions des articles 145, 153, 157 à 157ter. L'abattement est accordé jusqu'à concurrence d'un montant de 5000 euros par an pour l'ensemble des acquisitions annuelles d'actions ou de parts détenues par le contribuable à la fin de l'année d'imposition. Ce plafond est majoré de son propre montant en cas d'imposition collective au sens de l'article 3.

(5) Pour pouvoir bénéficier des avantages fiscaux prévus à l'alinéa 4, les conditions suivantes doivent être remplies:

1. les actions ou parts souscrites doivent faire partie du patrimoine privé du contribuable;
2. la détention des actions ou parts doit s'étendre jusqu'à la fin de la troisième année d'imposition suivant l'année d'acquisition. L'aliénation ou le remboursement anticipé des actions ou parts pendant la période obligatoire de détention donne lieu à imposition rectificative de l'année d'imposition en question. Il est renoncé à l'imposition rectificative si l'aliénation ou le remboursement anticipé est motivé par le décès, l'invalidité ou l'incapacité de travail permanente du contribuable;
3. les contribuables sont tenus de produire les pièces justificatives du prix de souscription et de sa libération et de la détention des actions ou parts. Les pièces justificatives doivent être libellées au nom du détenteur des actions ou parts ; elles doivent permettre à l'administration des contributions directes de vérifier la propriété des actions ou parts. Un règlement grand-ducal peut déterminer les obligations déclaratives incombant au contribuable. »

Art. 2. A la suite de l'article 129f. de la même loi, il est inséré un nouvel article 129g. libellé comme suit:

« **Art. 129g.** (1) Au sens du présent article on entend par:

1. « activités économiques durables : activités définies en conformité de l'article 2, point 1. du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur

l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088,

2. « activités économiques numériques » : activités ayant pour objectif de permettre la transformation digitale et technologique de l'outil de production ou des services rendus par une société, que ce soit en modernisant un outil ou service existant ou en créant une nouvelle activité voire un nouveau service,
3. « année d'acquisition »: l'année civile au cours de laquelle le prix de souscription des actions ou parts est libéré en numéraire,
4. « capital social »: le capital social au sens de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales,
5. « date d'acquisition »: la date à laquelle le prix de souscription est payé,
6. « moyenne entreprise »: une entreprise qui, à la date de clôture du bilan, ne dépasse pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants:
 - a. total du bilan: 20 millions d'euros
 - b. montant net du chiffre d'affaires: 40 millions d'euros
 - c. nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice: 250,
7. « prix de souscription »: le montant libéré en numéraire résultant de la souscription d'actions ou de parts à la constitution ou à l'augmentation du capital social d'une sociétés de capitaux. Ce montant peut être augmenté d'une éventuelle prime d'émission pour autant que cette prime d'émission corresponde dans le cadre d'une augmentation de capital à l'évolution positive de la valorisation des actions et parts par rapport à leur valeur nominale afin d'égaliser les droits financiers des actionnaires ou associés existants et des souscripteurs des nouvelles actions ou parts,
8. « sociétés de capitaux »: les sociétés anonymes, les sociétés européennes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée.

(2) Dans les conditions et limites spécifiées ci-dessous, les contribuables personnes physiques résidents qui souscrivent des actions ou parts sociales représentatives d'apports en numéraire dans le capital social des sociétés de capitaux définies au numéro 8 de l'alinéa 1^{er} et remplissant les conditions de l'alinéa 3, bénéficient, sous réserve des dispositions de l'alinéa 5, des avantages fiscaux prévus à l'alinéa 4 ci-dessous. Est considérée comme acquisition de titres représentatifs d'apports en numéraire la souscription à la constitution ou à l'augmentation d'un capital social par apports nouveaux pour autant que les actions et parts soient libérées en numéraire.

(3) Le présent article est applicables aux actions et parts d'une société de capitaux qui répond simultanément à toutes les conditions suivantes à la date de libération de l'apport en capital:

1. La société est i) une société résidente pleinement imposable au Grand-Duché et qui, aux termes d'une convention en matière de double imposition conclue par le Grand-Duché, n'est pas considérée comme ayant son domicile fiscal dans un autre Etat, ou ii) une société dont le principal établissement ou le siège de direction ou d'administration est établi dans un autre Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE) et qui dispose d'un établissement stable au Grand-Duché;
2. Le capital social de la société atteint le montant minimum fixé par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, et ce capital social minimum a été intégralement libéré en numéraire;
3. Les actions ou parts de la société sont nominatives;
4. la part des investissements de la société de capitaux concernée dans des activités économiques durables ou numériques ou la part du chiffre d'affaires de la société de capitaux concernée provenant d'activités économiques durables ou numériques représente au moins 20 pour cent respectivement de la totalité des investissements ou de la totalité du chiffre d'affaire de la société de capitaux concernée. La part des investissements précitée est contrôlée par un réviseur d'entreprises agréé, ou, le cas échéant, attestée par un réviseur d'entreprise agréé dans le cadre d'une mission d'assurance raisonnable selon la norme internationale de missions d'assurance. Cette part et le

pourcentage correspondant à cette part par rapport respectivement à la totalité des investissements ou à la totalité du chiffre d'affaires de la société de capitaux concernée sont à inclure dans le rapport annuel ou dans un rapport d'assurance. Une attestation certifiée par le réviseur d'entreprises agréé, qui contient le pourcentage des investissements de la société de capitaux concernée dans des activités économiques durables ou numériques ou le pourcentage du chiffre d'affaires de la société de capitaux concernée provenant d'activités économiques durables ou numériques telles que définies précédemment est transmise à l'administration des contributions directes lors de la remise de la première déclaration d'impôt sur le revenu des collectivités qui suit la finalisation du rapport annuel, ou le cas échéant du rapport d'assurance ;

5. La société n'utilise pas les sommes perçues pour accorder des prêts ou toute autre forme de financement;
6. La société n'utilise pas les sommes perçues pour l'acquisition de parts ou actions. Les sommes perçues peuvent néanmoins être utilisées pour la souscription directe ou indirecte d'actions ou part nouvellement émises dans une société remplissant les conditions de cet article ou de l'article 129f.;
7. La société n'utilise pas les sommes perçues pour réduire ou rembourser son capital, rembourser une prime d'émission ou tout autre compte de réserve à l'exception des résultats reportés et sauf si cette réduction de capital, de prime d'émission ou d'autres réserves est effectuée en vue de compenser une perte subie;
8. La société n'utilise pas les sommes perçues pour distribuer un dividende;
9. La société est une moyenne entreprise au sens de l'alinéa 1^{er} numéro 6;
10. La société a été constituée dans les 120 mois précédant la date de libération de l'apport en capital;
11. A la date de libération du prix de souscription des actions ou parts nouvellement émises, la société n'a pas opéré de réduction de capital, de prime d'émission ou d'autres réserves autre qu'une réduction de capital, de prime d'émission ou d'autres réserves effectuée en vue de compenser une perte subie ;
12. La société ne fait pas l'objet d'une procédure de d'insolvabilité et n'est pas en état de cessation de paiement;
13. La société ne fait pas l'objet d'une procédure de dissolution ou de fermeture judiciaire
14. La société n'a pas de titres cotés en bourse;
15. La société n'est pas constituée à l'occasion d'une fusion, d'une scission de sociétés ou d'un transfert de siège statutaire ou d'administration centrale au Grand-Duché.

Les conditions visées au présent alinéa 3 numéros 7 à 14 doivent être remplies jusqu'à la fin d'une période de 12 mois suivant la date d'acquisition.

Les conditions visées au présent alinéa 3 numéros 1 à 6 doivent être remplies jusqu'à la fin des 36 mois suivant la date d'acquisition.

(4) Sur demande, les contribuables visés à l'alinéa 2 ci-dessus obtiennent un abattement de revenu imposable qualifié d'abattement à l'investissement dans la relance de l'entrepreneuriat durable et numérique qui est à faire valoir dans le cadre de l'imposition par voie d'assiette nonobstant les dispositions des articles 145, 153, 157 à 157ter. L'abattement est accordé jusqu'à concurrence d'un montant de 5000 euros par an pour l'ensemble des acquisitions annuelles d'actions ou de parts détenues par le contribuable à la fin de l'année d'imposition. Ce plafond est majoré de son propre montant en cas d'imposition collective au sens de l'article 3.

(5) Pour pouvoir bénéficier des avantages fiscaux prévus à l'alinéa 4, les conditions suivantes doivent être remplies:

1. les actions ou parts souscrites doivent faire partie du patrimoine privé du contribuable;
2. la détention des actions ou parts doit s'étendre jusqu'à la fin de la troisième année d'imposition suivant l'année d'acquisition. L'aliénation ou le remboursement anticipé des actions ou part pendant la période obligatoire de détention donne lieu à imposition rectificative de l'année d'imposition en question. Il est renoncé à l'imposition rectificative si l'aliénation ou le remboursement anticipé est motivé par le décès ou par l'incapacité de travail permanente du contribuable;

3. les contribuables sont tenus de produire les pièces justificatives de prix de souscription et de sa libération et de la détention des actions ou parts. Les pièces justificatives doivent être libellées au nom du détenteur des actions ou parts; elles doivent permettre à l'administration des contributions directes de vérifier la propriété des actions ou parts. Un règlement grand-ducal peut déterminer les obligations déclaratives incombant au contribuable. »

Art. 3. Les dispositions de la présente loi sont applicables à partir de l'année d'imposition 2023.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Via cette disposition, un nouvel article 129f. est inséré dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Alinéa 1^{er}

L'alinéa 1^{er} de ce nouvel article contient un certain nombre de définitions indispensables à la compréhension du régime institué via le texte de loi.

Ainsi, les points 1. et 2. de l'alinéa 1^{er} définissent les activités économiques qu'une société doit poursuivre afin de permettre à un contribuable qui souhaite souscrire des titres de capital de bénéficier de l'abattement fiscal durable et numérique visé à l'alinéa 4 des articles 129f. et 129g..

Les définitions contenues aux points 3., 4., 5., 7. et 8. de l'alinéa 1^{er} sont claires et peuvent se passer d'explications.

La définition de « petite entreprise » (point 5.) provient de l'article 35 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 et modifiant certaines autres dispositions légales.

Concernant le « prix de souscription » (point 6.), il y a lieu de préciser que l'investissement fiscalement favorisé ne vise que les apports formels, à l'exclusion des apports informels encore appelés apports en compte 115 (cf. à cet égard l'arrêt de la Cour administrative du 31 mars 2022 n° du rôle 46067C).

Alinéa 2

Seul des contribuables, personnes physiques pourront bénéficier de l'abattement fiscal durable et numérique à condition d'avoir souscrit des titres de capital par apports en numéraire nouveaux et uniquement à partir de la date de libération dudit apport.

Alinéa 3

Cet alinéa énonce les qualités requises d'une société permettant à l'investisseur de bénéficier des avantages fiscaux de la présente loi.

Soulignons à cet égard que l'investissement fiscalement favorisé ne viserait que des petites entreprises constituées depuis 5 ans au maximum.

Alinéa 4

Le contribuable visé à l'alinéa 2 pourra faire valoir un abattement à l'investissement durable et numérique dans la relance de l'entrepreneuriat. Le montant de cet abattement constitue pratiquement le double de

Alinéa 5

Cette disposition précise que le contribuable souhaitant bénéficier des nouvelles dispositions fiscales devra détenir lui-même les titres en question et ce au moins jusqu'à la fin de la 3^e année d'imposition suivant l'année d'acquisition. En cas d'aliénation préalable, cette opération déclenchera une imposition rectificative. Le contribuable sera tenu de fournir les pièces justificatives permettant à l'administration des contributions de vérifier qu'il remplit les conditions légales.

Article 2

Le libellé du nouvel article 129g. est largement inspiré de l'article 129f.

Ainsi, l'alinéa 1^{er} énonce un certain de définitions identiques à celles prévues à l'alinéa 1^{er} de l'article 129f., sauf en ce qui concerne les entreprises visées. Ainsi, alors que le cercle des entreprises visées à l'article 129f. se limite aux petites entreprises, l'alinéa 1^{er}, point 6. vise les « moyennes entreprises ». La définition de « moyenne entreprise » provient au demeurant de l'article 47 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 et modifiant certaines autres dispositions légales.

Le libellé des alinéas 2, 3, 4 et 5 de l'article 129g. est identique au libellé des alinéas 2, 3 et 5 de l'article 129f., sauf pour ce qui concerne l'« ancienneté » de l'entreprise éligible au titre de l'investissement fiscalement favorisé qui est de 10 ans au maximum (au lieu de 5 ans pour les petites entreprises)

Article 3.

Il est précisé que le nouveau régime fiscal de relance de l'investissement dans l'entrepreneuriat ne s'appliquera qu'à partir de l'année d'imposition 2023.

*

FICHE FINANCIERE

Il nous est impossible de chiffrer l'impact budgétaire de la présente proposition alors que tout dépend en fin de compte de la volonté du contribuable d'investir dans des PME durables ou numériques.

Laurent MOSAR

Gilles ROTH

8047/01

N° 8047¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investis-
sissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(3.8.2022)

La proposition de loi sous avis (ci-après la « Proposition ») a pour objet d'introduire un incitatif fiscal sous la forme d'un abattement de revenu imposable pour les personnes physiques qui investissent une part de leur capital dans des petites et moyennes entreprises (PME) orientées vers des activités durables et numériques.

En bref

- La Chambre de Commerce salue la Proposition sous avis, qui vise à inciter les personnes physiques à investir dans des PME aux activités durables et numériques.
- Elle saisit l'occasion pour formuler quelques pistes de réflexion pour optimiser encore davantage l'instrument projeté et qui vont au-delà de la proposition sous avis.

*

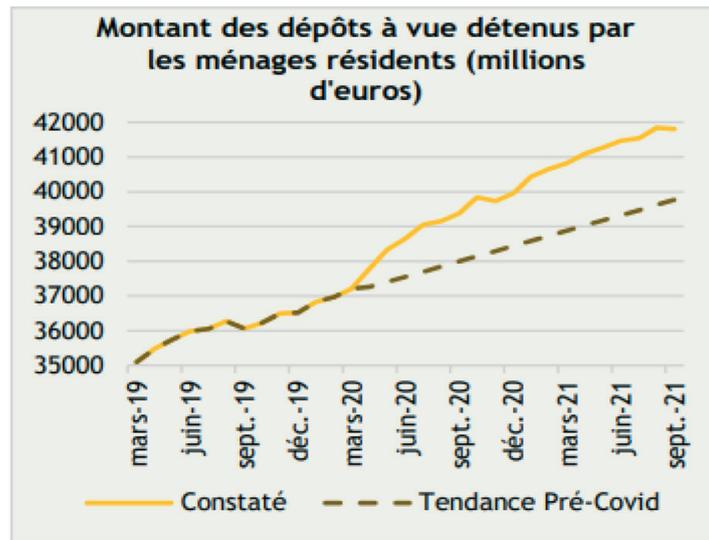
CONTEXTE GENERAL

Les petites et moyennes entreprises sont **40.000 au Luxembourg, soit 99% de l'ensemble des entreprises et emploient 229.000 personnes**. Mais leur impact se chiffre également au niveau du PIB luxembourgeois où elles comptent pour près de 70% de la valeur ajoutée. Pour la plupart, elles ont été fortement impactées par les mesures restrictives durant la pandémie du Covid-19.

Corollairement, les ménages ont considérablement réduit leur consommation. Ce **recul a été estimé entre 6 et 8%** par le STATEC pour l'année 2020¹. Cette sous-consommation s'explique pour grande partie par les différentes contraintes mises en place par les pouvoirs publics, notamment dans des secteurs comme le tourisme, les transports ou encore le commerce. En résulte une accumulation d'épargne à un niveau plus élevé que ce qui était escompté selon la tendance initiale².

1 Regards n°5 du STATEC, publié en 02/2021.

2 Document de travail n°17 de la Fondation IDEA « Quelques réflexions sur le budget » paru en novembre 2021



Source : BCL-Calculs IDEA

Cette épargne excédentaire est actuellement estimée à près de 2 milliards d'euros, sachant que l'épargne des ménages au Luxembourg a tendance naturellement à diriger sa préférence vers l'investissement immobilier. Dans le même temps, 24% des entreprises prévoient de réduire les projets d'investissements au premier semestre de l'année 2022³ selon le Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce. Selon cette même enquête, 48,5% des entreprises interrogées estiment que des mesures fiscales permettraient un investissement dans des énergies bas carbone ou une rénovation énergétique.

Le programme de coalition 2018-2023 prévoit « qu'afin de stimuler l'esprit d'entreprise et la création de start-ups, le Gouvernement analysera l'introduction de mesures fiscales pour favoriser les investissements des personnes physiques dans les entreprises innovantes⁴ ». Or, à cet égard, le Luxembourg accuse un certain retard par rapport à d'autres pays européens. Afin de faciliter la reprise et l'investissement dans les PME, le dispositif français Madelin IR-PME⁵ prévoit que toutes souscriptions au capital de PME réalisées entre le 9 mai et le 31 décembre 2021 ainsi qu'entre le 18 mars 2022 et le 31 décembre 2022 bénéficient d'un taux de réduction d'impôt égal à 25% dans la limite de versements annuels de 50.000 euros pour les personnes célibataires et 100.000 euros pour les personnes mariées ou pacsées. Ce seuil est habituellement de 18%. De plus, le dispositif prévoit que « la fraction des versements qui excède ces plafonds ouvre droit à la réduction d'impôt au titre des quatre années suivantes dans les mêmes limites ». Des dispositifs similaires existent également dans d'autres pays voisins comme le « tax Shelter » en Belgique ou encore le programme « assets » au Royaume-Uni.

D'après une étude réalisée par le réseau français des Business Angels, il existe deux motivations principales pour les Business Angels⁶ lors de leurs investissements : participer à une aventure entrepreneuriale et la motivation financière, notamment la défiscalisation⁷. **Le contexte actuel est donc celui d'une forte concurrence fiscale** entre les différents pays afin d'attirer les jeunes entreprises innovantes.

Au Luxembourg, de telles dispositions n'existent plus depuis l'abrogation de la loi Rau en 2005, jugée contraire au principe de libre circulation des capitaux en Europe. Cette loi, « visant à favoriser les investissements productifs des entreprises et la création d'emplois au moyen de la promotion de

3 Baromètre de l'Economie Chambre de Commerce – Edition 1 2022 – Thématique : Inflation et énergie, publié le 17 mai 2022 ; enquête effectuée en avril 2022.

4 Accord de coalition 2018-2023 du Gouvernement

5 Madelin IR-PME France

6 Un business angel se définit comme « une personne physique qui décide d'investir une partie de son patrimoine financier dans des sociétés innovantes à fort potentiel »

7 L'entrepreneuriat à impact : quel rôle pour les business angels ?

l'épargne mobilière »⁸, avait pour but de faciliter l'investissement dans le développement économique du Luxembourg *via* des incitatifs fiscaux.

Ce que prévoit la Proposition

La Proposition sous avis prévoit l'introduction d'un incitatif fiscal pour les contribuables personnes physiques sous la forme d'un abattement de revenu imposable jusqu'à 5.000 euros en lien avec l'acquisition d'actions ou parts dans les PMES, incluant les startups, ayant une activité liée aux domaines durable et digital.

Les modalités d'application

L'incitatif fiscal prend la forme d'un abattement de revenu imposable jusqu'à concurrence de **5.000 par an** pour l'ensemble des acquisitions annuelles d'actions ou de parts détenues par le contribuable à la fin de l'année d'imposition, **le plafond étant doublé en cas d'imposition collective**. Le but de la loi est de **faciliter l'accès des PME, incluant les startups, au financement par capital**. La condition requise par la Proposition est que « la part des investissements de la société de capitaux concernée dans des activités économiques durables ou numériques ou la part du chiffre d'affaires de la société de capitaux concernée provenant d'activités économiques durables ou numériques représente au moins 20 pour cent respectivement de la totalité des investissements ou de la totalité du chiffre d'affaires de la société de capitaux concernée ». Il est prévu que la mesure soit appliquée dès 2023.

La Proposition retient comme définition **d'une petite entreprise**, une entité qui ne dépasse pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants:

- bilan maximum de 4,4 millions d'euros,
- chiffre d'affaires inférieur ou égal à 8,8 millions d'euros
- nombre d'employés compris entre 0 et 50.

Est considérée comme **moyenne entreprise**, une entité qui ne dépasse pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants :

- bilan inférieur ou égal à 20 millions d'euros
- chiffre d'affaires inférieur ou égal à 40 millions d'euros
- nombre de salariés compris entre 0 et 250.

L'impact budgétaire de la mesure

La Proposition ne contient pas de chiffrage de la mesure, sur la base de la justification que l'impact budgétaire dépend *in fine* de « la volonté du contribuable d'investir dans des PME durables ou numériques ».

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce salue la Proposition sous avis, qui vise à promouvoir l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique *via* un incitatif fiscal.

Elle se félicite notamment que cette mesure encourage les personnes physiques à investir dans des PME orientées autour d'activités durables et numériques. Elle devrait constituer un incitatif aux transition environnementale et digitale que la Chambre de Commerce met régulièrement en avant. Les activités durables et numériques sont en effet aussi essentielles à la diversification de l'économie luxembourgeoise et à l'ambition gouvernementale de faire du Luxembourg une « Digital Nation ».

Dans ce cadre, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle avait soumis au Ministre des Finances, en date 4 juillet 2022, une proposition législative visant à introduire une nouvelle mesure fiscale, sous

⁸ Loi du 27 avril 1984 visant à favoriser les investissements productifs des entreprises et la création d'emplois au moyen de la promotion de l'épargne mobilière

la forme d'une super-déduction, destinée à aider les entreprises à investir en matière de transition digitale, écologique/environnementale et en matière de recherche et de développement.

Elle observe que les incitatifs fiscaux issus (i) de la Proposition et (ii) de la proposition de super-déduction de la Chambre de Commerce pourront se cumuler. En effet, l'abattement fiscal issu de la Proposition s'appliquerait au niveau des investisseurs personnes physiques investissant dans des sociétés ayant au moins 20% de leurs investissements ou de leur chiffre d'affaires en lien avec des activités économiques durables ou numériques alors que la déduction fiscale supplémentaire issue de la proposition de super-déduction de la Chambre de Commerce s'appliquerait elle au niveau des sociétés elles-mêmes.

La Chambre de Commerce salue encore particulièrement le fait que cet encouragement à l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique se fasse via la sollicitation de l'épargne des personnes physiques. En effet, il est un fait que l'Etat a beaucoup dépensé depuis le début de la crise sanitaire en mars 2020. Les débours de l'Etat⁹ pour soutenir les ménages et les entreprises depuis le début de la pandémie ont été estimés à 2,8 milliards d'euros. Pendant ce temps, les ménages ont accumulé un surplus d'épargne de près de 2 milliards d'euros par rapport aux prévisions pré-pandémiques. Il est donc essentiel pour l'économie luxembourgeoise de voir cet excédent d'épargne dirigé vers l'investissement dans des entreprises aux activités durables ou numériques.

De plus, la Chambre de Commerce note avec intérêt le choix de soutenir les petites entreprises dans leurs 5 premières années de vie et les moyennes entreprises dans leurs 10 premières. En effet, d'après la société CBinsight, 38% des startups font faillites en raison d'un manque de liquidité ou de nouveaux apports de capital¹⁰. Il est donc nécessaire de soutenir, via des incitatifs fiscaux notamment, la création de PME luxembourgeoises jusqu'à ce qu'elles acquièrent un certain stade de maturité.

Elle note également que les conditions d'application du seuil minimum de 20% des investissements ou du chiffre d'affaires en lien avec des activités durables ou digitales requis pour l'application de l'abattement de revenu imposable prévu par la Proposition ne sont pas assez détaillées. La Chambre de Commerce recommande d'ajouter, par exemple dans le commentaire des articles, des exemples illustratifs simplifiés chiffrés des principales situations couvertes. La Chambre de Commerce se demande en outre, entre autres, quelle sera la position au regard du nouvel abattement fiscal proposé pour une société ayant des dépenses importantes non activées comptablement pour digitaliser son processus de production: ces dépenses pourraient (i) ne pas être considérées *stricto sensu* comme des investissements (car non activées comptablement) et (ii) ne pas être considérées comme génératrices de chiffre d'affaires (puisqu'elles viendront au contraire en déduction des profits opérationnels) et donc (iii) ne pas entrer dans le champ d'application de l'abattement fiscal issu de la Proposition par absence du critère des 20% d'activité dans les domaines durable et digital. Des exemples illustratifs simplifiés chiffrés des principales situations couvertes devraient permettre de mieux appréhender les conditions d'application du seuil minimum de 20%.

Elle regrette encore que l'abattement de revenu prévu soit dans la limite de 5.000 euros, et de 10.000 euros en cas d'imposition collective. Les Business Angels, qui représentent une forte part des investissements dans les PME naissantes, investissent souvent à un montant minimum de 25.000 à 200.000 euros, et ce dans plusieurs entreprises afin de diluer le risque. Compte-tenu de cela, la somme de 5.000 euros paraît beaucoup trop réduite étant donné les possibles pertes encourues par ces investisseurs.

La Chambre de Commerce observe que Proposition a le mérite d'avoir entre autres comme objectif de mobiliser l'épargne excédentaire des ménages et de la diriger vers l'économie réelle. Néanmoins, il serait utile d'ajouter une nouvelle mesure afin de faciliter également l'investissement par des business angels, notamment et de prévoir à cette fin un seuil plus élevé de déduction fiscale pour ces derniers. D'après un rapport du Luxembourg Business Angel Network¹¹, les membres de l'association ont investi près de 7 millions d'euros en 2019 avec un ticket moyen compris entre 50.000 et 100.000 euros. Une mesure d'incitation fiscale pour ces professionnels de l'investissement pourrait donc situer une limite de capital annuel comprise dans cette fourchette de montants avec un taux de réduction d'impôt compris entre 18 et 25% par exemple, afin de rester en ligne avec les modalités de mises en œuvre dans les

⁹ Lien vers le communiqué du gouvernement en date du 25 avril 2022

¹⁰ <https://www.cbinsights.com/research/startup-failure-reasons-top/>

¹¹ Rapport LBAN de 2019 pour des investissements dans des start-up situées au Luxembourg et dans des pays étrangers.

pays voisins et rester compétitif. Couplée avec la proposition de super-déduction de la Chambre de Commerce et la présente Proposition, cette mesure permettrait au Luxembourg en mobilisant à la fois les entreprises, les ménages et les investisseurs, de disposer d'un cadre idéal pour le financement des PME.

Afin de limiter les éventuels abus, la Chambre de Commerce recommande qu'uniquement le bénéficiaire effectif des parts acquises puisse se prévaloir de l'abattement de revenu imposable prévu par la Proposition.

Par ailleurs, l'investissement dans les jeunes entreprises représente un réel risque, c'est pourquoi de nombreux pays en Europe prévoient que les pertes éventuelles puissent être compensées et reportées dans le temps¹². Une telle possibilité n'est pas prévue actuellement dans le cadre fiscal luxembourgeois, ce qui constitue une perte de compétitivité pour l'attractivité du Luxembourg.

Enfin, la fiche financière de la Proposition de loi ne prévoit aucun impact chiffré. La Chambre de Commerce aurait apprécié qu'une telle mesure puisse faire l'objet d'une estimation concernant le coût éventuel de cette incitation fiscale sur les finances publiques. Elle estime que le chiffrage de l'impact financier est nécessaire afin de s'assurer d'une gestion prudente du budget par l'Etat.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver la Proposition de loi sous avis sous condition de la prise en compte de ses remarques.

12 Notamment en France, au Royaume-Uni ou en Irlande

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 26 septembre 2022 (matin)

(visio)

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 10 juin 2022
2. 8047 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique
 - Présentation de la proposition de loi
 - Désignation d'un rapporteur

*

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

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Fernand Kartheiser

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 10 juin 2022**

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. **8047 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique**

M. Laurent Mosar, co-auteur de la proposition de loi, présente les motivations de son dépôt, ainsi que son contenu.

Il rappelle tout d'abord l'importance des quelque 40 000 petites et moyennes entreprises (PME) pour l'économie luxembourgeoise, ces PME représentant 99% des entreprises non financières luxembourgeoises et occupant environ 229 000 personnes. Elles participent au PIB à hauteur d'environ 70%.

Une partie des PME a beaucoup souffert de la crise liée à la COVID-19 et subit la crise énergétique de plein fouet.

En raison des confinements successifs liés à la COVID-19, les ménages luxembourgeois ont, quant à eux et selon les chiffres du STATEC, réduit leur consommation d'environ 6% à 8% et ont ainsi pu épargner jusqu'à 2 milliards d'euros en 2020.

Le baromètre de l'économie publié par la Chambre de commerce indique que 24% des entreprises prévoient de revoir leurs investissements à la baisse en 2022.

L'Accord de coalition 2018-2023 comporte par ailleurs l'engagement suivant : « Afin de stimuler l'esprit d'entreprise et la création de start-ups, le Gouvernement analysera l'introduction de mesures fiscales pour favoriser les investissements des personnes physiques dans les entreprises innovantes. ». La présente proposition de loi abonde pleinement dans le sens de cet engagement.

Les pays voisins du Luxembourg, ainsi que d'autres États membres ont déjà introduit des programmes d'action visant une amélioration de l'accès au financement pour les PME. Plus précisément, la France a mis en place le dispositif « Madelin » qui prévoit une réduction d'impôt sur le revenu sur certains investissements pour toute personne fiscalement domiciliée en France qui souscrit directement au capital initial ou aux augmentations de capital de petites et moyennes entreprises (PME) en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion, dans la limite d'un plafond de 50 000 euros pour une personne seule et de 100 000 euros pour un couple marié ou pacsé. La Belgique a introduit un mécanisme similaire, le « tax shelter » (réservé aux entreprises qui investissent).

L'absence d'un tel dispositif au Luxembourg a motivé le dépôt de la présente proposition de loi. D'autant plus qu'un mécanisme d'incitation à l'investissement dans les entreprises luxembourgeoises, destiné aux personnes privées, existait déjà par le biais de la loi RAU¹, mais a dû être aboli au début des années 2000.

La présente proposition de loi concerne les investissements dans des sociétés de droit commun établies au Luxembourg, mais également celles établies dans tout État membre de l'UE et disposant d'un établissement stable au Luxembourg s'inscrivant dans la durabilité ou engagées dans la transformation numérique. Sont considérés uniquement les investissements dans les PME telles que définies à l'article 1^{er} et 2 de la proposition de loi selon lesquels une petite entreprise ne doit pas dépasser un total du bilan de 4,4 millions d'euros, un chiffre d'affaires de 8,8 millions d'euros et/ou un personnel employé de 50 personnes, et une moyenne entreprise un total du bilan de 20 millions d'euros, un chiffre d'affaires de 40 millions d'euros et/ou un personnel employé de 250 personnes.

Finalement, il est exigé que la société dans laquelle l'investissement peut donner droit à un abattement de revenu imposable, soit investisse elle-même dans des activités durables ou numériques à hauteur d'au moins 20% de son investissement total, soit qu'au moins 20% de son chiffre d'affaires provienne d'activités économiques durables ou numériques.

¹ Loi du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique

La proposition de loi prévoit que l'abattement sera accordé jusqu'à un montant investi de 5 000 euros, soit du double en cas d'imposition collective.

Les auteurs de la proposition de loi ont choisi des montants d'abattement peu élevés afin que leur proposition ne soit pas considérée comme étant réservée aux personnes aisées. Ils se déclarent ouverts à une hausse éventuelle de ces montants.

Les mesures de soutien aux PME proposées dans la présente proposition de loi se concentrent sur les 10 premières années de vie des PME luxembourgeoises, afin de les soutenir depuis leur création jusqu'à ce qu'elles aient atteint un certain stade de maturité.

En conclusion, la proposition de loi a pour objectif, d'une part, de permettre aux PME et surtout aux start-ups d'accéder à davantage de financements et, d'autre part, de promouvoir l'investissement des particuliers dans les entreprises, c'est-à-dire dans l'économie réelle, au détriment de l'immobilier.

Échange de vues :

- M. André Bauler rappelle que toute vente d'actions, d'obligations ou d'autres produits financiers est soumise à la publication d'informations précises les concernant. Il souhaite dès lors savoir comment les investisseurs particuliers sauront dans quelles entreprises ils pourront investir pour bénéficier de l'abattement prévu et si ces entreprises sont viables.

M. Mosar explique que l'entrée en vigueur de la loi découlant de la présente proposition de loi incitera les entreprises, qui souhaiteront profiter des investissements auxquels se réfère la loi, à remplir les conditions d'éligibilité à ces investissements. Il ajoute que la majorité des investissements des particuliers sera gérée par les banques qui rempliront leurs obligations en matière d'information de leurs clients.

- M. Bauler donne à remarquer que les banques sont parfois réticentes à prêter à des PME ou des start-ups parce qu'elles disposent de certaines informations qui feront cependant défaut à l'investisseur particulier dont l'investissement pourra, de ce fait, comporter une part de risque assez élevée.

M. Mosar acquiesce que les investisseurs pourront être amenés à prendre plus ou moins de risques dans le présent contexte, mais, comme pour tout investissement traditionnel, il appartiendra à son auteur de décider de la proportion de risque qu'il est prêt à assumer. Il ajoute que l'attrait fiscal pourra compenser, en partie du moins, la prise de risque.

- M. Bauler pose encore la question du contrôle de la véracité du caractère durable et numérique des investissements ou du chiffre d'affaires des PME dans lesquelles les particuliers sont poussés à investir pour bénéficier d'un abattement. Ces entreprises ne seront-elles pas confrontées à des coûts plus ou moins importants liés à l'élaboration de preuves dans ce sens ?

Quant au contrôle du respect des critères d'éligibilité, M. Mosar signale que cette question est déjà, du moins partiellement, réglée au niveau des fonds d'investissements qui bénéficient d'un taux réduit de taxe d'abonnement s'ils investissent dans des activités économiques durables. Il en déduit que les PME éligibles à l'investissement donnant lieu à un abattement devraient préalablement obtenir un label ou une certification ESG.

Il préconise que la CSSF adapte ses contrôles en prévention d'éventuels abus des entreprises dans le présent contexte.

- M. Dan Kersch se déclare tout d'abord favorable à l'introduction d'un abattement sur investissement quitte à ce que le choix des entreprises cibles soit encore rediscuté. S'il constate que les « activités économiques durables » sont effectivement déjà définies au niveau européen, il craint que l'absence d'une définition claire des « activités économiques numériques » ne pose problème.

Selon lui, le seuil d'au moins 20% de l'investissement total dans ou du chiffre d'affaires provenant d'activités économiques durables ou numériques donne encore matière à discussion.

M. Mosar précise que la présente proposition de loi sert de piste de réflexion et que tout point peut en être discuté et modifié. Il préconise d'attendre les avis des différentes chambres professionnelles et du Conseil d'État, tout en signalant que, dans son avis, la Chambre de commerce a salué la proposition de loi critiquant uniquement le montant trop bas des investissements pouvant bénéficier d'un abattement.

Quant aux activités numériques, il est vrai que le problème de la définition de la digitalisation des entreprises existe à tous niveaux et devra être réglé, de préférence au niveau du gouvernement ou européen.

M. Gilles Roth confirme que l'achat d'ordinateurs par une entreprise ne pourra pas être considéré comme investissement ou activité numérique dans le cadre de la présente proposition de loi. Il s'agit ici de soutenir la transformation digitale et technologique des entreprises.

M. Roth ajoute que la proposition de loi est exclusivement destinée à soutenir l'investissement des particuliers et non pas, comme le suggère la Chambre de commerce dans son avis, celui de « business angels ». Cette position explique d'ailleurs le montant peu élevé de 5 000 euros.

- M. Guy Arendt approuve l'initiative prise par les auteurs de la proposition de loi. Il constate que la proposition de loi est dépourvue de fiche financière et que cette absence est motivée par ses auteurs invoquant l'inconnue de la « volonté du contribuable d'investir dans des PME durables ou numériques ». Selon lui, il devrait théoriquement être possible de réaliser une estimation approximative du coût de la loi projetée, puisque tel a été le cas à l'époque lors de la préparation de la loi RAU. Il concède que l'inflation et la crise énergétique peuvent avoir un effet sur le comportement des investisseurs potentiels et complexifier la préparation d'une telle estimation.

M. Mosar explique que son groupe parlementaire ne dispose pas des moyens nécessaires à la préparation d'une telle fiche financière. Il suppose que le gouvernement pourra apporter des précisions à ce sujet dans son avis portant sur la présente proposition de loi.

Selon M. Roth, l'abattement sur un investissement de 5 000 euros d'un particulier engendrera un déchet fiscal net d'environ 2 000 euros. Les montants versés par un particulier au titre de l'assurance prévoyance vieillesse, déductibles chaque année, pourraient servir de base d'estimation du déchet fiscal lié à la présente proposition de loi.

- En réponse à une remarque de M. Bauler, M. Roth précise que la proposition de loi est limitée aux investissements dans des sociétés de capitaux et non dans des sociétés de personnes, puisque ces dernières peuvent être partiellement fiscalement transparentes.
- M. Arendt remarque que le commentaire de l'article 1^{er}, alinéa 4 est incomplet. M. Mosar signale que cette coquille sera corrigée.

Le Président de la Commission et les auteurs du projet de loi se déclarent satisfaits du présent échange et attendent les différents avis pour poursuivre la discussion.

*

M. Roth souhaiterait que les réunions organisées dans le cadre des travaux budgétaires avec les administrations fiscales aient lieu en présentiel. (Note de la Secrétaire-administrateur : Suite à cette demande, la réunion visio du 14 octobre 2022 avec l'ACD et l'ADA est convertie en réunion en présentiel.)

Luxembourg, le 4 octobre 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact

8047/02

N° 8047²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investis-
sissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(26.9.2022)

En date du 14 juillet 2022, Messieurs les Députés Laurent Mosar et Gilles Roth ont déposé la proposition de loi n° 8047¹ reprise sous rubrique qui vise à introduire en droit luxembourgeois un abattement de revenu imposable pour inciter les personnes physiques contribuables résidentes à investir dans des petites et moyennes entreprises (PME) pour les accompagner dans leur transition digitale et durable.

La Chambre des Métiers accueille favorablement cette proposition de loi, notamment sur le principe d'inciter fiscalement les ménages résidents à mobiliser leurs épargnes excédentaires détenus vers un investissement en capital dans les activités durables et digitales des PME. Elle souligne particulièrement la mise en exergue des efforts des PME dans les domaines de digitalisation et de durabilité où les besoins de financement (notamment des PME locales) sont conséquents. La proposition sous rubrique fait ainsi écho aux demandes de soutien renforcé de la Chambre des Métiers au bénéfice des PME nationales dans leurs efforts de transition vers une économie locale plus digitale et durable.

Si la proposition de loi sous avis est fortement inspirée par l'ancienne « loi Rau »², ses auteurs ont néanmoins tenu compte des critiques émises par les juridictions européennes³, considérant à l'époque les dispositions de ladite loi comme étant discriminatoires au vu des principes communautaires, notamment en ce qui concerne la libre circulation des capitaux. La proposition de loi élimine ainsi le critère de « résidence fiscale » de la société pour l'investissement éligible aux incitations fiscales en étendant le bénéfice d'un abattement fiscal à des investissements dans des PME européennes au sens large (i.e. établies dans l'Union Européenne ou encore dans l'Espace Economique Européen). L'extension de ce champ d'application est simplement limitée par une condition d'établissement stable au Luxembourg pour toute société qui n'est pas résidente pleinement imposable au Grand-Duché.

La Chambre des Métiers s'interroge sur cette extension, étant donné que l'impact budgétaire d'une mesure incitative s'appliquant en principe à tout investissement européen potentiel éligible réalisé dans une PME est impossible à évaluer et ne profite par ailleurs pas nécessairement à l'économie luxembourgeoise vu la faible taille du marché des capitaux luxembourgeois. La condition d'éligibilité restrictive selon laquelle une société étrangère doit disposer d'un établissement au Luxembourg, ne permet pas non plus d'assurer que les investissements visés dans les domaines digitaux et durables soient *ipso facto* dépensés au Luxembourg. La Chambre des Métiers regrette ainsi que la proposition de loi ne soit accompagnée d'une fiche d'impact financier chiffré, voire d'une méthodologie d'évaluation de l'impact potentiel en termes d'investissements supplémentaires à prévoir au niveau de l'économie nationale vis-à-vis des économies étrangères.

1 Dossier parlementaire n°8047, disponible [ici](#).

2 Loi du 27 avril 1984 visant à favoriser les investissements productifs des entreprises et la création d'emplois au moyen de la promotion de l'épargne mobilière (telle que modifiée), disponible [ici](#).

3 Arrêt de la Cour de justice des Communautés Européennes (cinquième chambre) du 13 avril 2000., « C. Baars contre Inspecteur der Belastingen Particulieren/Ondernemingen Gorinchem », réf. C-251/98.

Elle se demande également si l'introduction d'un lien de rattachement stable requis pour l'éligibilité fiscale d'un investissement ne constitue éventuellement pas une nouvelle disposition discriminatoire au titre du principe européen précité de la libre circulation des capitaux.

La Chambre des Métiers observe finalement que le champ des bénéficiaires de l'abattement fiscal se limite au contribuable résident luxembourgeois. Si cette restriction est nécessaire pour cerner les dépenses budgétaires, la Chambre des Métiers considère que cette limite mérite une analyse juridique sous l'angle du droit européen, et plus particulièrement les principes du marché intérieur, dont la libre circulation, pour déterminer sa conformité européenne et éviter une situation similaire à la condamnation récurrente du Luxembourg au titre du dossier des allocations familiales pour les non-résidents.

Dans la mesure où la Chambre des Métiers soutient toute mesure incitative pour les investissements dans les PME, notamment locales, elle rappelle, entre autres, la proposition législative visant à introduire une nouvelle mesure fiscale, sous la forme d'une super-déduction destinée à aider les entreprises luxembourgeoises à investir en matière de transition digitale, écologique et en matière de recherche et développement, telle que mise en avant par l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) en coopération avec ses membres, dont la Chambre des Métiers.

Dans la même perspective de mobilisation des épargnes excédentaires des ménages, la Chambre des Métiers propose de creuser la possibilité d'introduire au Luxembourg la pratique des prêts d'entreprise participatifs (« corporate loan investment product ») spécifiques permettant aux ménages d'investir aux côtés et par l'intermédiaire d'établissements de crédit dans des opérations de prêts à des entreprises du secteur privé. La Chambre des Métiers invite le Gouvernement à étudier plus en détail cette proposition novatrice en droit luxembourgeois qui permettrait aux banques luxembourgeoises, lors de l'octroi de crédit à leurs clients commerciaux, d'offrir des participations dans ces prêts à leur clientèle privée devenant ainsi des co-investisseurs. Le prêt participatif sous une telle forme se base essentiellement sur les mécanismes inhérents aux investissements participatifs (« crowdfund ») : la banque permet ainsi aux clients privés de participer à des prêts commerciaux sur base de modalités uniformes et à hauteur du montant désiré.

L'avantage de cette forme de prêt participatif est l'offre de nouvelles opportunités d'investissement à rendement intéressant et accessibles aux ménages privés et donc la mobilisation de l'épargne excédentaire. Par ailleurs, considérant que la banque resterait le prêteur principal et s'occuperait des tâches inhérentes à l'octroi du prêt (i.e. l'évaluation de solvabilité et le suivi administratif et financier), les investisseurs privés pourraient ainsi accéder à des titres de créance profitant du profil risque-rendement de leur banque. La banque, à son tour, profiterait de ce type de prêt en allégeant son portefeuille de prêts, libérant ainsi du capital dans les bilans bancaires. L'économie nationale pourrait finalement profiter de cette forme de prêt participatif par une plus grande disponibilité de capitaux pour financer les projets d'investissement et par une identification ciblée des ménages privés intéressés à participer à la mise en œuvre des projets des entreprises. Si cette proposition a pour but de bénéficier essentiellement à l'économie nationale, il est tout à fait imaginable de donner la possibilité aux banques de la place de proposer à leur clientèle privée ce genre de prêts participatifs pour financer d'autres projets d'entreprises situées en-dehors des frontières du Luxembourg.

Couplé à un incitatif fiscal sous forme d'une défiscalisation du rendement produit par les intérêts du prêt, ce produit a, aux yeux de la Chambre des Métiers, le potentiel nécessaire en vue d'associer de manière active les ménages privés aux investissements des PME luxembourgeoises, tout en ayant comme effet secondaire une réduction indirecte du risque associé à l'octroi de crédits commerciaux via le mécanisme du partage de risques.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver la proposition de loi sous rubrique que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 26 septembre 2022

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

8047/03

N° 8047³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investis-
sissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(20.10.2022)

Par lettre du 19 juillet 2022, Monsieur Bob Kieffer, Directeur du Trésor, a soumis au nom de la Ministre des Finances la proposition de loi sous rubrique pour avis à la Chambre des salariés.

1. Objet de la proposition de loi

La proposition de loi a pour objet de créer un incitatif fiscal pour les investisseurs apportant des fonds propres aux petites et moyennes entreprises (PME) actives dans les domaines numérique et/ou de la durabilité. Les mesures proposées sont censées renforcer les PME après plusieurs années de crise sanitaire en leur facilitant l'accès au financement et en favorisant leur développement au cours de la phase la plus risquée de leur développement, soit au cours de leurs dix premières années d'existence.

2. Mesures prévues

La proposition de loi prévoit la mise en œuvre d'un abattement fiscal pour les contribuables personnes physiques résidents ayant souscrit des parts sociales ou actions représentatives du capital social de PME ayant des activités économiques durables ou numériques.

Sont considérées comme activités durables celles définies en conformité avec l'article 2, point 1 du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 118 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088. Par activités numériques, on entend, selon la proposition de loi, les activités ayant pour objectif de permettre la transformation digitale et technologique de l'outil de production d'une société ou des services rendus par une société, que ce soit en modernisant un outil ou service existant ou en créant une nouvelle activité voir un nouveau service. Vingt pourcents au moins des investissements ou du chiffre d'affaires de la PME concernée doivent être dédiés à ces activités économiques afin que l'apport en capital soit éligible à l'abattement proposé.

Par ailleurs, les entreprises s'engagent à ne pas utiliser les sommes perçues afin d'accorder des financements ou prêts, ni pour acquérir des parts ou actions, sauf s'il s'agit d'actions ou parts nouvellement émises de sociétés qui elles-mêmes satisfont aux critères de la proposition de loi sous rubrique. La société concernée ne peut pas non plus réduire ou rembourser son capital social à l'aide de la somme perçue, ni l'utiliser afin de verser un dividende.

La proposition de loi distingue deux cas de figure, celui des petites entreprises et celui des moyennes entreprises, ces entités devant respecter au moins deux des trois critères suivants pour que l'acquisition de parts de leur capital social soit éligible :

	<i>Total du bilan</i>	<i>Chiffre d'affaires net</i>	<i>Membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice</i>
Petite entreprise	4,4 mio. d'euros	8,8 mio. d'euros	50
Moyenne entreprise	20 mio. d'euros	40 mio. d'euros	250

Pour que l'apport de capital social soit éligible, l'entreprise ne doit pas être constituée depuis plus de 5 ans dans le cas d'une petite entreprise, ou de 10 ans dans le cas d'une moyenne entreprise. Elle doit également être, soit une société résidente pleinement imposable au Luxembourg, soit, en vertu des règles européennes en matière de libre circulation des capitaux, l'établissement stable luxembourgeois d'une société établie dans un État de l'Espace économique européen. En outre, elle ne doit pas être cotée en bourse ou faire l'objet de procédures d'insolvabilité, de dissolution ou de fermeture judiciaire ni être en état de cessation de paiement.

Afin de pouvoir donner droit à l'abattement fiscal proposé par les auteurs de la proposition de loi, les actions ou parts doivent être nominatives et doivent être détenues pendant au moins trois ans.

Tous les critères énumérés ci-avant étant respectés, l'investisseur ayant souscrit à titre privé des actions ou parts et les détenant pendant un période d'au moins trois ans est en droit de demander un abattement fiscal pouvant aller jusqu'à 5 000 euros dans le cas d'une petite entreprise auquel se rajoutent 5 000 euros supplémentaires dans le cas d'une entreprise de taille moyenne. Cet abattement d'un montant maximal de 10 000 euros vaut pour l'ensemble des acquisitions annuelles détenues à la fin de l'année par le contribuable et est majoré de son propre montant en cas d'imposition collective.

3. Observations de la Chambre des salariés

La Chambre des salariés accueille défavorablement la proposition de loi sous avis.

En premier lieu, la part minimale de 20% d'activités durables et numériques retenue comme critère d'éligibilité paraît largement dérisoire puisqu'il est trop faible pour s'assurer que l'entreprise ait bien pour objectif principal ce type d'activité. Pour s'assurer que la proposition de loi ait les effets escomptés en matière de soutien aux entreprises innovantes au cours de leurs premières années d'existence, il faudrait que la part d'investissements ou de chiffres d'affaires liés aux activités durables ou numériques permettant aux investisseurs personnes physiques de faire valoir leur droit à l'abattement fiscal proposé soit porté à au moins 50%. Cela est d'autant plus important que la définition même du concept d'activités numériques intégrée à la proposition de loi semble excessivement floue, notamment si on la compare à celle des activités durables qui repose sur une définition élaborée dans le cadre d'un règlement européen.

Ensuite, afin de ne pas contrevenir au principe de libre circulation des capitaux au sein de l'Union européenne, l'investissement nécessaire pour pouvoir prétendre à l'abattement que les auteurs de la proposition de loi entendent créer peut se faire dans n'importe quelle entreprise l'Espace économique européen qui a son domicile fiscal ou un établissement stable au Grand-Duché. Dès lors, on peut être circonspect quant au bénéficiaire et soutien financier qu'une telle mesure permettrait d'apporter aux PME luxembourgeoises.

En outre, la proposition de loi distingue nettement entre deux cas de figure : l'investissement dans une petite entreprise et l'investissement dans une entreprise de taille moyenne, qui donnent droit à des abattements de 5 000 chacun et qui peuvent être majorés de leurs propres montants en cas d'imposition collective. Or en cas de cumul des investissements dans les deux types de sociétés, la proposition de loi permettrait d'obtenir un abattement allant jusqu'à 20 000 euros en classe d'imposition 2, réduisant d'autant plus la contribution fiscale des contribuables les plus aisés.

Concernant les restrictions imposées aux entreprises faisant l'objet d'un investissement donnant droit à l'abattement proposé (et notamment l'interdiction de verser des dividendes au titre des sommes perçues), force est de constater que celles-ci prennent fin au bout de trois ans, permettant ainsi aux investisseurs de bénéficier de revenus des capitaux fiscalement avantageux alors que l'acquisition des parts correspondants a été subventionnée par le Budget de l'État par le biais de l'abattement proposé.

En effet, force est de constater que la législation fiscale luxembourgeoise privilégie largement la détention du capital et les revenus en résultant. Ainsi, le Luxembourg ne dispose d'aucun impôt sur la

fortune des personnes physiques depuis son abrogation avec effet au 1^{er} janvier 2006. Les revenus du capital bénéficient eux aussi d'un traitement de faveur : exonération des dividendes à hauteur de 50%, exonération des plus-values résultant de la vente d'actions et titres si ceux-ci sont détenus depuis plus de six mois et représentent moins de 10% du capital social de la société ou imposition au demi-taux global s'il s'agit de participations importantes.

Par ailleurs, les entreprises en phase de lancement ainsi qu'au cours des premières années d'existence bénéficient déjà d'une multitude d'aides, de financements et de garanties qui favorisent leur développement dont certaines ciblent plus particulièrement les petites entreprises en phase de lancement.

Dans le même temps, il appert qu'en contrepartie de ce soutien de la part de l'État, la charge fiscale des entreprises tend à s'amenuiser au cours des dernières décennies, privant ainsi les pouvoirs publics de moyens financiers pour mener des politiques bénéficiant l'ensemble de la société et de l'économie. Ainsi, il faudrait en premier lieu de réduire la charge fiscale sur les revenus du travail qui sont à l'heure actuelle, les revenus les plus fortement imposés si on les compare aux revenus du capital ou aux revenus des entreprises.

Qui plus est, une telle mesure viendrait également réduire la marge de manœuvre budgétaire en ce qui concerne la mise en place et la maintenance des infrastructures nécessaires à l'adaptation aux défis climatiques et environnementaux auxquels fait face l'humanité et au bon fonctionnement de l'économie qui tous deux ont également des retombées bénéfiques pour les entreprises et leur développement.

En dernier lieu, la proposition de loi ne fournit aucune information ni estimation concernant le nombre d'entreprises pour lesquelles une entrée au capital social permettrait à un investisseur de faire valoir son droit à l'abattement proposé. Les auteurs de la proposition de loi ne fournissent pas non plus d'évaluation, même sommaire, des déchets fiscaux qu'une telle mesure risquerait d'engendrer.

Au vu des observations qui précèdent, la Chambre des salariés ne peut que marquer son désaccord concernant la proposition de loi soumise pour avis.

Luxembourg, le 20 octobre 2022

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8047/04

N° 8047⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investis-
sissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique**

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(23.11.2022)

Monsieur le Président,

À la demande de la Ministre des Finances, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Marc HANSEN

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

**à l'égard de la proposition de loi n° 8047 portant modifi-
cation de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant
l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investissement
dans l'entrepreneuriat durable et numérique**

En date du 14 juillet 2022, les honorables Députés Laurent Mosar et Gilles Roth ont déposé une proposition de loi ayant pour objet d'introduire un incitatif fiscal sous la forme d'un abattement de revenu imposable pour les personnes physiques qui investissent dans des petites et moyennes entreprises (PME), incluant les startups, orientées vers des activités économiques durables et numériques. L'abattement serait accordé jusqu'à concurrence d'un montant de 5.000 euros par an pour l'ensemble des acquisitions annuelles d'actions ou de parts détenues dans de telles PME.

Force est de constater que cette proposition a trait à un sujet faisant d'ores et déjà l'objet d'un projet en phase de finalisation au ministère des Finances, en vertu de la disposition de l'accord de coalition qui prévoit « *l'introduction de mesures fiscales pour favoriser les investissements des personnes physiques dans les entreprises innovantes.* »

Le Gouvernement salue que les honorables Députés partagent son analyse qu'une mesure fiscale pour rediriger l'investissement des contribuables personnes physiques vers le tissu de PME améliorerait leur capacité à se financer, particulièrement au début de leur existence. L'introduction d'une telle disposition fiscale permettrait aussi de stimuler l'entrepreneuriat et la création de start-ups au Luxembourg.

Pour autant, la proposition des honorables Députés semble avoir un champ plus limité que celui envisagé par le Gouvernement, en se limitant à l'investissement dans des sociétés ayant au moins

20 pour cent de leurs investissements ou de leur chiffre d'affaires en lien avec des activités économiques durables ou numériques.

Le ministère des Finances estime en outre qu'il convient de prévoir des mécanismes assurant que des contribuables ayant des revenus élevés ne profitent disproportionnellement plus de la mesure fiscale que des contribuables ayant des revenus plus modestes. Une telle limitation est d'autant plus nécessaire qu'il convient de limiter le déchet fiscal d'une telle mesure, qui ne devrait pas être conçue comme un pur outil d'optimisation fiscale dans le chef de contribuables fortunés. Ainsi, contrairement à un abattement de revenu imposable tel que prévu par la proposition de loi des honorables Députés, un crédit d'impôt semble un mécanisme plus approprié.

Alors que la finalisation du projet en élaboration au sein du ministère des Finances a pu prendre un certain retard en raison des priorités réorientées dans le contexte de la pandémie du COVID-19 et de la crise actuelle, ses auteurs ne manqueront pas de prendre en compte les pistes développées par les honorables Députés dans leur proposition.

Enfin, il convient de souligner qu'en raison des incertitudes entourant l'évolution de la situation macroéconomique et des finances publiques, la mise en œuvre de nouvelles mesures fiscales engendrant un déchet fiscal n'est pas raisonnablement envisageable à courte échéance.

8047/05

N° 8047⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investis-
sissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(28.2.2023)

Par dépêche du 14 juillet 2022, le Président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 14 juin 2022 par les députés Laurent Mosar et Gilles Roth.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Quoiqu'indiquée comme présente, une fiche financière, telle que prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et qui est requise à chaque fois que la proposition de loi est susceptible de grever le budget de l'État, fait défaut.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date des 11 août, 30 septembre et 24 octobre 2022.

Une prise de position du Gouvernement a été transmise au Conseil d'État par dépêche du 23 novembre 2022.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous avis a pour objet de modifier la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, ci-après « LIR », afin d'instaurer un régime d'abattement fiscal dénommé « abattement à l'investissement dans la relance de l'entrepreneuriat durable et numérique ». Il s'agit de permettre une réduction de la base imposable du contribuable qui investit 5 000 euros en actions dans certaines entreprises. Ce montant d'abattement est doublé en cas d'imposition commune conformément à l'article 3 de la LIR.

D'emblée, le Conseil d'État relève que, d'après la prise de position du Gouvernement du 23 novembre 2022, un projet de loi connexe à la proposition sous avis sera déposé par la ministre des Finances à brève échéance. Dans l'attente du dépôt du projet à venir, le Conseil d'État analyse la présente proposition.

À titre liminaire, si le Conseil d'État comprend l'objectif des auteurs de promouvoir la promotion de l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique à travers un dispositif d'incitation fiscale, il attire l'attention des auteurs sur le fait que le régime proposé risque de recouvrir la qualification d'aide d'État au sens de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après « TFUE ».

La Commission européenne a d'ailleurs déjà eu l'occasion de se prononcer sur la qualification d'un régime d'avantage fiscal similaire¹. Il y a ici lieu de distinguer deux situations.

¹ Commission européenne, Décision, Aide d'État N 596/A/2007 – France (Investissement dans les PME), Bruxelles, 11 mars 2008, doc. n° C(2008)1005.

D'une part, l'abattement proposé n'est ouvert qu'aux investisseurs privés qui sont des contribuables personnes physiques. Sous cet angle, le régime proposé sort intégralement du champ d'application de l'article 107 TFUE qui ne s'applique qu'aux entreprises et non aux particuliers². D'après la Commission européenne, il n'y a pas non plus d'aide d'État lorsque les investissements concernés sont effectués au moyen d'un véhicule d'investissement³.

D'autre part, il est nécessaire de considérer le régime proposé du point de vue de l'entreprise bénéficiaire de l'investissement justifiant l'octroi de l'abattement. À cet égard, la Commission européenne a déjà eu l'occasion de retenir qu'un tel régime constituait une aide d'État⁴.

Partant, le régime proposé devra faire l'objet d'une notification à la Commission européenne conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Dans l'attente de la prise de position de la Commission européenne quant à la compatibilité de l'aide, le régime des aides *de minimis* devra être appliqué⁵. Pour le bon ordre, le Conseil d'État précise que la Commission européenne a retenu que l'exemple français évoqué ici était compatible avec le Traité⁶.

À la lecture globale de la proposition sous avis, le Conseil d'État comprend que les auteurs ont prévu deux régimes. Le premier, inséré dans un article 129f nouveau de la LIR, concerne les « petites entreprises » et le second, inséré dans un article 129g nouveau de la LIR, concerne les « moyennes entreprises ».

Le Conseil d'État s'interroge quant à la nécessité même de cette distinction alors que les deux régimes sont très similaires. Il donne notamment à considérer que les définitions 1 à 5 des paragraphes 1^{er} des articles 129f et 129g nouveaux de la LIR et les paragraphes 4 des articles 129f et 129g nouveaux de la LIR ont la même teneur. Outre des différences mineures sur lesquelles le Conseil d'État reviendra dans l'examen des articles, les conditions d'applicabilité du régime prévues aux paragraphes 3 des articles 1^{er} et 2 sont très proches.

Selon le Conseil d'État, cette proximité textuelle entre les régimes justifierait par conséquent de les fusionner en un seul article. Cette unification se justifie d'autant plus que la distinction opérée entre petite et moyenne entreprise n'est pas autrement expliquée par les auteurs de la proposition. C'est cette approche qui sera retenue pour l'examen à suivre des articles.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} et 2 (Article unique selon le Conseil d'Etat)

Ad paragraphes 1^{er}

Les paragraphes 1^{er} des articles 129f et 129g nouveaux de la LIR sous avis proposent deux séries de huit définitions dont sept sont identiques dans les deux textes comparés.

La seule différence notable se situe au point 6 qui définit la « petite entreprise » dans le cadre de l'article 129f et la « moyenne entreprise » dans celui de l'article 129g.

Le Conseil d'État donne à considérer que les définitions choisies à cet égard fonctionnent « en négatif », en ce qu'elles ne déterminent que des seuils maximaux au-delà desquels une société ne peut plus être qualifiée de « petite » ou de « moyenne » entreprise. Cela implique qu'une société qui sera qualifiée de petite entreprise au sens de la définition choisie entrera également nécessairement dans la définition de la moyenne entreprise. Par conséquent, le critère de distinction est trop imprécis pour permettre l'application alternative entre les deux régimes.

À ce titre, le critère de distinction ne satisfait pas au principe de sécurité juridique. Le Conseil d'État doit, partant, s'opposer formellement au critère de distinction choisi.

² *Ibid.*, pt. 70.

³ *Ibid.*, pts. 74 et 77.

⁴ *Ibid.*, pts. 78-79.

⁵ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*

⁶ Commission européenne, Décision, Aide d'État N 596/A/2007 – France (Investissement dans les PME), pt. 155.

Ainsi que cela a été évoqué précédemment, les deux régimes juridiques envisagés sont équivalents, voire similaires, quant à leurs conséquences. Dès lors, l'opposition formelle du Conseil d'État pourrait être levée si la proposition introductive de ne créer qu'un régime unique aux petites et moyennes entreprises était suivie. Il s'agirait alors de ne retenir que le régime prévu à l'article 129g nouveau de la LIR et de l'appliquer à toutes les petites et moyennes entreprises.

Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge quant à l'étendue du champ d'application du régime prévu. En effet, alors que le point 1 des paragraphes sous avis procède à un renvoi à la législation européenne pour définir les « activités économiques durables », le point 2 crée une définition inédite des « activités économiques numériques ». Selon le Conseil d'État, cette définition est si large qu'elle permet en réalité de faire entrer la grande majorité des nouveaux investissements d'une entreprise dans cette catégorie. Il recommande de préciser davantage cette définition d'« activités économiques numériques ».

Ad paragraphes 2

Sans observation.

Ad paragraphes 3

Les paragraphes 3 des articles 129f et 129g nouveaux de la LIR prévoient les conditions que doit remplir la société dans laquelle une participation est acquise pour permettre l'octroi de l'abattement au contribuable acquéreur.

La première condition tient à l'établissement de la société en cause. Conformément au point 1 des dispositions sous avis, il est nécessaire que la société soit résidente fiscale au Luxembourg ou qu'elle ait un établissement stable au Grand-Duché.

Le choix des auteurs d'étendre l'applicabilité de la déduction aux sociétés immatriculées dans un autre État membre et disposant d'un établissement stable au Grand-Duché n'épuise cependant pas la critique opérée à ce type de régime du point de vue du droit de l'Union européenne.

Le Conseil d'État rappelle que la Cour de justice de l'Union européenne a déjà eu l'opportunité de juger, à propos des bonifications d'impôts prévues par la LIR qu'« une disposition nationale [...], qui soumet les investissements mis en œuvre sur le territoire d'un autre État membre, dans lequel l'entreprise concernée n'est pas établie, à un régime fiscal moins favorable que celui réservé aux investissements mis en œuvre sur le territoire national est susceptible, sinon de décourager les entreprises nationales de fournir, dans un autre État membre, des services nécessitant l'utilisation de biens d'investissement situés dans ce dernier État membre, du moins de rendre cette fourniture de services transfrontaliers moins attrayante ou plus difficile que la fourniture de services sur le territoire national au moyen de biens d'investissement situés sur ce dernier⁷. »

Cette jurisprudence adoptée en matière de libre circulation des services est transposable en matière de libre circulation des capitaux. À cet égard, le Conseil d'État rappelle que l'article 63, paragraphe 1^{er}, du TFUE prohibe les restrictions aux mouvements des capitaux entre les États membres.

Dans la situation considérée, les contribuables luxembourgeois seront incités à ne pas investir dans des sociétés établies dans d'autres États membres car exclues du régime juridique proposé. Corrélativement, le régime proposé aura pour effet de les inciter à maintenir leurs capitaux à l'intérieur des frontières nationales. Il est dès lors probable que celui-ci constitue une entrave à la libre circulation des capitaux.

Une telle entrave ne pourra être justifiée que si elle poursuit un objectif d'intérêt général et si elle est proportionnée à l'objectif ainsi poursuivi. Le Conseil d'État s'interroge quant à la justification des conditions retenues par les dispositions sous avis. Dans l'attente d'explications de nature à justifier que celles-ci répondent aux critères établis par la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Le Conseil d'État souligne, en outre, l'imprécision des dispositions sous avis, lesquelles limitent la possibilité de l'abattement aux seules participations prises dans les sociétés constituées sous une des formes énoncées à la définition de « sociétés de capitaux » aux paragraphes 1^{er}, point 8, tout en visant

⁷ CJUE, C-287/10, *Tankreederei*, 22 décembre 2010, ECLI:EU:C:2010:827, pt. 17.

par ailleurs au point 1 les sociétés qui sont établies à titre principal dans un État membre de l'Espace économique européen⁸, mais qui disposent d'un « établissement stable » au Luxembourg.

L'emploi des termes « établissement stable au Grand-Duché » ne permet pas au contribuable-investisseur de déterminer avec la prévisibilité requise par le principe de sécurité juridique⁹ la conséquence fiscale de son investissement dans une société établie dans un des États membres de l'Espace économique européen. La notion ne permet pas en effet d'établir quelles sont les sociétés ici visées : des succursales au sens de l'article 1300-5 de loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, des sociétés dont l'administration centrale est située au Grand-Duché de Luxembourg au sens de l'article 1300-2 de la loi précitée du 10 août 1915 ou des sociétés filiales ? Cette incohérence est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Par ailleurs, le régime, tel que proposé, instaure une différence de traitement entre les contribuables luxembourgeois.

Le contribuable qui investira dans une société de capitaux de droit luxembourgeois ou dans une société de capitaux d'un autre État membre ayant un établissement stable au Luxembourg pourra bénéficier de l'abattement. En revanche, le contribuable luxembourgeois qui investirait dans une entreprise similaire immatriculée dans un autre État membre, éventuellement sous une forme différente que celles énoncées à la définition des paragraphes 1^{er}, point 8¹⁰, et qui n'aurait pas d'établissement stable au Grand-Duché n'en bénéficierait pas.

Dans la mesure où les deux catégories de contribuables se trouvent dans des situations tout à fait comparables, les dispositions sous avis se heurtent au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Ad paragraphes 4

Sans observation.

Ad paragraphes 5

Les dispositions sous avis déterminent les conditions à remplir par le contribuable sollicitant l'abattement proposé. Elles imposent que les actions et parts souscrites par le contribuable appartiennent à son patrimoine privé et que celui-ci conserve la détention de ces titres jusqu'à la fin de la troisième année suivant l'année d'acquisition, sous peine d'imposition rectificative.

Le Conseil d'État s'interroge quant à la notion de « patrimoine privé ». Est-ce que la détention des titres dans l'entreprise concernée doit se faire directement en nom propre ou est-ce qu'elle peut aussi se faire par l'intermédiaire d'une société détenue intégralement par l'investisseur ? Le Conseil d'État demande de préciser le dispositif sur ce point. Ce constat vaut également pour les paragraphes 2.

Les dispositions sous avis prévoient également que « les obligations déclaratives à la charge du contribuable » peuvent être déterminées par le pouvoir réglementaire grand-ducal.

Le Conseil d'État constate que les dernières phrases des points 3 n'apportent aucune plus-value normative par rapport au droit commun¹¹. Lesdites phrases sont dès lors à omettre.

*

⁸ À savoir les États membres de l'Union européenne et les États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), à l'exception de la Suisse qui n'a pas ratifié le traité de Porto du 2 mai 1992, créant l'Espace économique européen (EEE)

⁹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00176 du 23 décembre 2022, (Mémorial A. n°19 du 13 janvier 2023).

¹⁰ Le Conseil d'État renvoie à ce propos à ses observations ci-avant et à la notion de « société de capitaux », telle que définie à l'article 119, point 1, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés (texte codifié).

¹¹ Voir article 116 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et le règlement grand-ducal du 13 mars 1970 portant exécution de l'article 116 de la loi concernant l'impôt sur le revenu ainsi que les dispositions générales quant aux obligations déclaratives prévues par la loi générale des impôts du 22 mai 1931, telle que modifiée.

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple « l'alinéa 1^{er}, numéro 8^o, » et non pas « le numéro 8 de l'alinéa 1^{er} ».

Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. Par ailleurs, le terme « d' » avant le terme « euros » est à omettre. Partant, il faut écrire à titre d'exemple « 4 400 000 euros ».

Le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir.

Lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, lors des références, le point après le numéro d'article est à omettre, ceci à deux reprises. Cette observation vaut également pour l'article 2, phrase liminaire.

À l'article 129f, alinéa 2, il convient d'insérer une espace entre les termes « résidents » et « qui ».

À l'article 129f, alinéa 3, numéro 1, il convient d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg ». Cette observation vaut également pour l'article 2, à l'endroit de l'article 129g, alinéa 3, numéro 1.

Article 3

La loi en projet comporte une mise en vigueur rétroactive de sorte qu'il faut libeller l'article sous revue de la manière suivante :

« **Art. 3.** La présente loi produit des effets à partir de l'année d'imposition 2023. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 28 février 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau