



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 10 juillet 2018

#### Ordre du jour :

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

\*

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

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

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

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

\*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

\*

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

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La structure mise en place par Engie repose notamment sur l'interprétation d'une disposition législative remontant à 2001<sup>1</sup> et respecte les dispositions instaurées par cette loi.

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

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

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

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

---

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

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

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

\*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **5. Divers**

Aucun point divers n'est abordé.

Luxembourg, le 7 août 2018

Le Secrétaire-Administrateur,  
Caroline Guezennec

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